

*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



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

**PROCÉDURE D'ENQUÊTE APPLIQUÉE AU QUÉBEC
LORS D'INCIDENTS IMPLIQUANT DES POLICIERS
(Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique)**

**POUR UN PROCESSUS CRÉDIBLE, TRANSPARENT
ET IMPARTIAL QUI INSPIRE CONFIANCE ET RESPECT**

**Sous la direction de Jean Maurice Paradis
Directeur des enquêtes en administration publique**

**Marie-Claude Ladouceur et Hélène Vallières
Déléguées responsables de l'enquête**

Avec la collaboration de Maryse Alcindor

Février 2010

Québec, le 15 février 2010

Monsieur Yvon Vallières
Président
Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement, 1^{er} étage
1045, rue des Parlementaires, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Je vous transmets, en vertu de l'article 27.3 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (L.R.Q., c. P-32), le rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers (politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique). Je vous demande respectueusement d'en faire le dépôt à l'Assemblée nationale lors de sa séance du mardi 16 février 2010.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.

La protectrice du citoyen,


Raymonde Saint-Germain

p.j.

RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers

Erratum

- À la page 33 : on devrait plutôt lire :

« Recommandation 4 – impartialité : présence d'enquêteurs civils en plus d'ex-enquêteurs policiers »
- Aux notes de bas de page :

Note	Page
45	22
46	23
50	27
51	28
59	33
65	36
79	44
86	54
87	56
93	59

On devrait plutôt lire :

« Pour plus de précisions sur la notion de « blessure grave », voir la section 4.2.1.4 ».

Table des matières

1	Mise en contexte	1
1.1	Les incidents controversés des dernières années impliquant des policiers.....	2
1.2	L'affaire Villanueva.....	3
1.3	Les questions soulevées	4
2	Intervention du Protecteur du citoyen	4
2.1	Sa mission et son rôle	4
2.2	Les fondements de la réflexion du Protecteur du citoyen.....	5
2.3	Les étapes de la démarche du Protecteur du citoyen	6
3	Description de la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention	7
3.1	Son fondement législatif : la Loi sur la police	7
3.2	Son statut : un extrait d'un guide de référence administratif.....	7
3.3	Ses modalités d'application.....	8
3.4	Au terme de l'enquête : le rapport d'enquête et le rôle du Directeur des poursuites criminelles et pénales.....	10
3.5	La mise en œuvre de la Politique : quelques statistiques et la difficulté d'en connaître le coût.....	12
3.6	Les autres mécanismes qui existent	12
4	Évaluation de la Politique ministérielle	13
4.1	La grille d'analyse retenue.....	13
4.1.1	Le rappel de la mission de la police et des conditions nécessaires à sa réalisation	13
4.1.2	Une réflexion amorcée depuis longtemps au Québec	14
4.1.3	Les critères permettant le maintien des conditions nécessaires à la réalisation de la mission de la police.....	14
4.1.4	Une perspective élargie : regard sur certaines pratiques d'enquête	16

4.2	L'analyse de la Politique ministérielle, les constats et les recommandations.....	16
4.2.1	Une absence de règles formelles et un encadrement inadéquat.....	16
4.2.1.1	L'illustration des problèmes découlant du manque d'encadrement des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle	17
4.2.1.2	Les constats et les pratiques issus d'autres administrations	18
4.2.1.3	La conclusion et les recommandations	20
4.2.1.4	Des précisions sur la notion de « blessure grave ».....	23
4.2.2	Un manque de transparence du processus et des résultats.....	24
4.2.2.1	L'illustration de problèmes découlant du manque de transparence du processus et des résultats des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle	24
4.2.2.2	Les constats et les pratiques issus d'autres administrations	25
4.2.2.3	La conclusion et la recommandation.....	26
4.2.3	Une apparence de partialité des enquêtes menées par des pairs.....	28
4.2.3.1	La remise en question de l'impartialité des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle.....	29
4.2.3.2	Les constats et les pratiques issus d'autres administrations	30
4.2.3.3	La conclusion et la recommandation.....	32
4.2.3.4	La représentativité : une surveillance civile reflétant la diversité.....	34
4.2.3.5	La conclusion et la recommandation.....	35
4.2.4	Une indépendance douteuse	36
4.2.4.1	Un critère : assurer l'indépendance du processus d'enquête.....	36
4.2.4.2	La recherche des indices d'indépendance dans la procédure d'enquête sur les incidents impliquant les policiers	36
4.2.4.3	L'évaluation de la procédure actuelle quant au critère de l'indépendance requise	39
4.2.5	La surveillance et l'imputabilité des enquêtes sur des incidents impliquant des policiers.....	40
4.2.5.1	Les mécanismes de surveillance et de reddition de comptes des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle.....	40
4.2.5.2	Des pistes de solution pour améliorer les mécanismes de surveillance et d'imputabilité	41
5	Modèle proposé	41
5.1	Les options	42
5.2	La recommandation du Protecteur du citoyen.....	43
5.2.1	La création du Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant des services de police	43
5.2.2	Le lien avec le Commissaire à la déontologie policière	45

5.3	Les principales caractéristiques du modèle proposé	46
5.3.1	Le rattachement du Bureau des enquêtes spéciales.....	46
	Figure 1 : Schéma organisationnel proposé du Bureau des enquêtes spéciales.....	48
5.3.2	Le président et les commissaires	49
5.3.3	L'équipe d'enquête.....	49
5.3.4	Les liens avec les autres organismes	51
5.3.4.1	Les services de police	51
5.3.4.2	Le Directeur des poursuites criminelles et pénales	52
5.3.4.3	Le Commissaire à la déontologie policière.....	53
5.3.4.4	La conclusion et les recommandations	53
5.4	Les implications administratives et budgétaires.....	56
5.4.1	Le bien-fondé économique du choix du Protecteur du citoyen	56
5.4.2	Les coûts et le financement de l'organisme indépendant	58
6	Conclusion	60
Annexe I	Historique de certains incidents graves survenus au Québec impliquant des policiers.....	65
Annexe II	Tableau synthèse des rapports portant sur la déontologie et sur les enquêtes policières au Québec.....	69
Annexe III	Texte intégral de la « Pratique policière 2.3.12 – Décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention »	73
Annexe IV	Schéma de la procédure suivie dans la mise en œuvre de la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention	87
Annexe V	Les autres mécanismes qui existent au Québec	89
Annexe VI	Pour mieux voir, une perspective géographique élargie	93
Annexe VII	Réglementation ontarienne.....	103
Annexe VIII	Présentation du Directeur des poursuites criminelles et pénales	107
	Bibliographie	109

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1	
Renforcement et encadrement du processus d'enquête.....	21
RECOMMANDATION 2	
Formation des policiers à leurs devoirs et obligations	23
RECOMMANDATION 3	
Transparence du processus d'enquête et de ses résultats	27
RECOMMANDATION 4	
Impartialité : présence d'enquêteurs civils en plus des enquêteurs policiers	33
RECOMMANDATION 5	
Impartialité : représentation équilibrée de la diversité	35
RECOMMANDATION 6	
Création d'un bureau des enquêtes spéciales.....	44
RECOMMANDATION 7	
Structure et fonctionnement du Bureau des enquêtes spéciales	53
RECOMMANDATION 8	
Imputabilité et reddition de comptes.....	55

1 Mise en contexte

La grande majorité des Québécois fait confiance au travail des policiers. Selon l'étude *Baromètre des professions*¹ réalisée en 2007 par la firme Léger Marketing, 84 % affirmaient leur faire confiance, ce qui classait cette profession au 6^e rang parmi les mieux perçues. Le *Baromètre des professions* de 2009 indiquait toutefois une baisse de cette confiance à 72 %, la reléguant au 10^e rang.

Cette confiance généralisée de la population envers les policiers est précieuse au travail quotidien de ces derniers et au maintien de l'intégrité de notre système de sécurité publique et de justice criminelle. Le maintien d'un niveau de confiance élevé envers les policiers est garant d'une démocratie saine. Cela signifie que la population est rassurée quant au fait que le maintien de l'ordre et de la sécurité s'exercera avec professionnalisme et dans des conditions respectueuses des droits et libertés de chacun. Il porte également la promesse d'une efficacité policière accrue, car la collaboration de la population s'édifie sur cette base et est essentielle autant pour la prévention que pour la répression de la criminalité.

Le maintien d'un niveau de confiance élevé envers le travail policier est garant d'une démocratie saine

L'examen réalisé par le Protecteur du citoyen de la procédure d'enquête sur les incidents impliquant des policiers s'inscrit dans cette préoccupation de maintenir la grande confiance de la population québécoise envers les policiers et de la renforcer.

Si, en général, les Québécois ont confiance au travail des policiers, on constate toutefois que lorsque des policiers sont impliqués dans des incidents entraînant des blessures graves ou la mort, cette confiance est parfois mise à rude épreuve. En effet, de tels événements suscitent des interrogations, entre autres sur la procédure d'enquête mise en place pour faire la lumière sur les circonstances de l'incident. À titre d'exemple, les résultats d'un sondage réalisé en août 2008 par la firme de sondage Léger Marketing auprès des citoyens de Montréal indiquaient une opinion plutôt partagée sur l'objectivité et la transparence de l'enquête de la Sûreté du Québec sur l'affaire Villanueva. Selon ce sondage, 42 % des répondants croyaient que l'enquête de la Sûreté du Québec serait objective et transparente alors que 41 % étaient d'opinion contraire².

Cette procédure d'enquête mérite donc d'être examinée afin qu'on puisse y suggérer, le cas échéant, certaines améliorations qui profiteront autant au travail des policiers, à la situation des victimes et des témoins qu'à la perception de la population québécoise à l'égard de leurs actions.

¹ LÉGER MARKETING (2007), *Baromètre des professions : rapport OmniCan*, 15 mai 2007.

² LÉGER MARKETING (2008), *L'émeute de Montréal-Nord : rapport d'étude*. Sondage Léger Marketing, 13 août 2008.

1.1 Les incidents controversés des dernières années impliquant des policiers³

Au cours des dernières années, certains incidents survenus lors d'interventions policières ont retenu l'attention du public. Les incidents graves impliquant des policiers ne sont, fort heureusement, pas tous des cas controversés. Par contre, certains de ces incidents ont suscité des réflexions diverses, dont la manière d'enquêter dans de tels cas.

En novembre 1987, **Anthony Griffin**⁴, un jeune homme noir de 19 ans, est abattu par un policier du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM). Cette affaire donnera lieu à une longue saga judiciaire et, en 1988, au rapport du Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités ethniques et visibles présidé par M^e Jacques Bellemare, à l'origine de la création du système actuel de déontologie policière⁵.

En juillet 1991, **Marcellus François**⁶, un jeune homme noir de 24 ans, est également abattu par un policier du SPCUM qui le croyait armé. Le coroner chargé d'enquêter sur l'affaire, M. Harvey Yarowsky, a critiqué les actions du SPCUM et recommandé la constitution d'un groupe de travail. En 1992, le ministre de la Sécurité publique instituait le Groupe de travail sur les relations entre la communauté noire et le SPCUM, présidé par Claude Corbo, qui a formulé de nombreuses recommandations⁷.

En plus de ces cas marquants, d'autres incidents ayant entraîné le décès de civils à la suite d'une intervention policière ont fait l'objet d'une attention particulière dans les dernières années. Certains de ces cas illustrent la lourdeur et parfois la lenteur des mécanismes d'enquête et de révision qui sont mis en place pour examiner les actions policières. Voici quelques illustrations⁸ de ces cas à l'origine de débats judiciaires, d'enquêtes publiques du coroner et de plaintes devant le Comité de déontologie policière :

- **l'affaire Barnabé**, survenue en 1993, a mené à une condamnation au criminel et à une citation devant le Comité de déontologie de quatre agents impliqués dans les événements, au terme d'une longue saga judiciaire;
- en 1995, **l'affaire Suazo** n'a mené à aucune accusation criminelle contre le policier impliqué, mais à une enquête publique du coroner et à une condamnation en déontologie policière;

³ Pour plus de détails sur les cas recensés dans la présente section, consulter l'annexe I : Historique de certains incidents graves survenus au Québec impliquant des policiers.

⁴ *Ibid.*

⁵ Pour plus de détails sur le rapport Bellemare (1988), consulter la section 5.1 et les annexes I et II.

⁶ Pour plus de détails sur ce cas, consulter l'annexe I.

⁷ Pour plus de détails sur le rapport Corbo (1992), consulter la section 5.1 et les annexes I et II.

⁸ Pour plus de détails sur ces affaires, consulter l'annexe I.

- **l'affaire Lizotte** en 1999 s'est traduite par une accusation d'un des policiers impliqués, qui a été acquitté au terme d'un procès. Les deux agents ont toutefois été cités devant le Comité de déontologie, mais ne seront sanctionnés qu'en 2009;
- en 2005, **l'affaire Bennis** n'a donné lieu à aucune accusation contre le policier impliqué. Par contre, le bureau du coroner a ordonné une enquête publique qui est actuellement contestée devant les tribunaux par la Fraternité des policiers et des policières de Montréal;
- en 2007, **l'affaire Castagnetta** n'a mené ni à accusation criminelle ni à une enquête publique. Par contre, en mai 2009, la famille de Claudio Castagnetta a intenté une poursuite civile contre la Ville de Québec et le Procureur général du Québec. Celle-ci s'est soldée par une entente à l'amiable en novembre 2009.

1.2 L'affaire Villanueva

Le 9 août 2008, M. Fredy Villanueva décède à la suite d'une intervention du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), au cours de laquelle un agent fait feu dans sa direction. L'enquête sur les actions du SPVM est confiée à la Sûreté du Québec, en application de la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention. Le mandat des enquêteurs de la Sûreté du Québec était de déterminer la possible responsabilité des agents de police impliqués dans cet événement, devenu l'affaire Villanueva.

La Sûreté du Québec a remis son rapport d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales le 30 septembre 2008. Le 5 novembre 2008, un complément d'enquête a été demandé à la Sûreté du Québec et finalement, le 2 décembre 2008, après avoir pris connaissance de l'ensemble du rapport d'enquête, le Directeur des poursuites criminelles et pénales conclut qu'il n'y avait pas lieu de porter d'accusations criminelles contre les deux agents de police impliqués dans l'événement. Le même jour, le ministre de la Justice et également ministre de la Sécurité publique a annoncé la tenue d'une enquête publique du coroner pour faire la lumière sur toutes les circonstances entourant les événements du 9 août 2008. L'enquête est confiée au juge Robert Sansfaçon de la Cour du Québec, qui se retirera pour des raisons de santé à l'automne 2009 et sera remplacé par le juge André Perreault. Le criminaliste M^e François Daviault est désigné pour assister le coroner *ad hoc* à titre de procureur indépendant.

L'enquête publique du coroner sur les circonstances entourant le décès de Fredy Villanueva devait débuter le 25 mai 2009. Dès le début de l'enquête, différents intervenants, dont M^e Daviault, ont soulevé le déséquilibre des forces entre les parties en raison du fait que tous les policiers étaient représentés par des avocats alors que certains témoins clés, dont les jeunes ayant été blessés dans ces événements, ne l'étaient pas. Le 26 mai 2009, le juge Sansfaçon a donc décidé de

suspendre l'enquête pour une durée indéterminée, en affirmant ceci : « L'iniquité procédurale se pose avec acuité, et on doit y faire face avec responsabilité à partir du moment où on met en péril la crédibilité [de l'enquête]⁹ ».

Au cours de l'été 2009, le ministère de la Sécurité publique et les représentants des familles concernées sont parvenus à une entente pour assurer, lors de l'enquête du coroner, le paiement des honoraires d'avocats de la famille Villanueva et ceux d'autres témoins reconnus à titre de personnes intéressées. L'enquête publique a finalement débuté le 26 octobre 2009 et doit se poursuivre jusqu'au printemps 2010.

1.3 Les questions soulevées

Le décès de M. Villanueva est un événement tragique parmi plusieurs autres survenus au Québec à l'occasion d'interventions policières. Il ne s'agit pas du premier incident à susciter l'attention et les commentaires du public. Les incidents graves et malheureux impliquant des policiers et notamment ceux qui entraînent le décès de civils suscitent parfois une remise en question des règles applicables aux enquêtes sur ces événements. Celui qui est survenu à Montréal-Nord au cours de l'été 2008 a soulevé d'autres enjeux. Parmi ceux-ci, on retrouve notamment les suivants : les relations entre les services de police et les citoyens membres de communautés culturelles et de minorités visibles, la protection qu'offrent les services de police aux membres de communautés socioéconomiques défavorisées, les stratégies de lutte contre les gangs de rue et le traitement des plaintes contre les policiers.

Tous ces enjeux mériteraient sûrement une analyse approfondie mais, quant à lui, et en vertu du mandat que lui a confié le législateur, le Protecteur du citoyen a décidé d'analyser la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention et l'encadrement de celle-ci, afin de vérifier si le processus en place répond à certains critères inhérents à tout processus d'enquête et, le cas échéant, de déterminer les améliorations possibles.

2 Intervention du Protecteur du citoyen

2.1 Sa mission et son rôle

Le Protecteur du citoyen a pour mandat de veiller au respect des droits des citoyens en intervenant auprès des ministères et des organismes publics 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.

⁹ MYLES, Brian (2009), « Enquête suspendue dans l'affaire Villanueva : le coroner reconnaît l'iniquité des procédures », *Le Devoir*, 17 mai, p. A-1.

Pour réaliser ce mandat, le Protecteur du citoyen reçoit, examine et traite les plaintes des citoyens, qui peuvent être des personnes physiques ou morales, des groupes ou des associations, qui s'adressent à lui parce qu'ils croient avoir été lésés par un acte ou une omission d'un ministère ou d'un organisme public sur lequel il a compétence.

Il peut également intervenir de sa propre initiative s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un citoyen ou un groupe de citoyens a été lésé par l'acte ou l'omission d'un ministère, d'un organisme public ou d'une instance reconnue du réseau de la santé et des services sociaux.

Le Protecteur du citoyen a suivi avec attention le dossier Villanueva et est sensible à l'importance des questions soulevées relativement au processus d'enquête mis en œuvre. Toutefois, il importe de préciser que bien que l'affaire Villanueva, la plus récente à soulever ces questions, soit ici mentionnée et ait contribué à alimenter notre réflexion, ce rapport ne vise aucunement à en faire la critique ou l'analyse. Malgré l'acuité de la conjoncture, nous nous sommes plutôt fixé pour objectif de veiller à ce que le gouvernement québécois mette en place ou bonifie, si besoin est, les mécanismes assurant le respect des droits des citoyens dans leurs rapports avec les ministères et organismes, et plus précisément dans ce cas-ci, le processus d'enquête applicable sur des incidents impliquant des policiers.

Par ailleurs, à l'automne 2008, le Protecteur du citoyen a été invité par le ministère de la Sécurité publique à se prononcer sur cette politique ministérielle.

2.2 Les fondements de la réflexion du Protecteur du citoyen

La réflexion du Protecteur du citoyen se base sur la prémisse qu'en matière d'enquête sur des incidents impliquant des policiers, le processus doit garantir le respect des droits des citoyens concernés comme ceux des policiers. Le processus doit également assurer l'apparence de justice et une justice véritable qui tient compte de la réalité du travail policier ainsi que des circonstances de l'événement en cause.

Le processus d'enquête doit assurer l'apparence de justice et une justice véritable qui tient compte du travail policier ainsi que des circonstances de l'événement en cause

Le Protecteur du citoyen s'est déjà prononcé sur des enjeux similaires, notamment en 1997 sur le système de déontologie policière, à l'occasion de l'adoption de la Loi modifiant la Loi sur l'organisation policière et de la Loi de police en matière de déontologie policière. Dans son analyse du projet de loi n° 136, le Protecteur avait rappelé son « intérêt attentif à la déontologie, c'est-à-dire aux règles et devoirs qui gouvernent la conduite des professionnels, des fonctionnaires, des policiers...¹⁰ ». Le Protecteur du citoyen est d'avis que,

¹⁰ PROTECTEUR DU CITOYEN (1997), Commentaires sur le projet de loi 136 : Loi modifiant la Loi sur l'organisation policière et la Loi de police en matière de déontologie policière, 13 juin, p. 1.

puisque les policiers occupent une fonction critique dans l'appareil de l'État, la surveillance de leurs actions est une dimension fondamentale de l'exercice de la démocratie.

« Compte tenu de l'autorité et des pouvoirs exceptionnels démocratiquement conférés aux policiers, la déontologie policière et le contrôle de son application à l'égard des citoyens constituent des éléments essentiels de la qualité du fonctionnement de notre organisation en société. Il importe donc que tout soit mis en œuvre [...] pour établir des mécanismes de contrôle de leur conduite, crédibles, efficaces et susceptibles de contribuer avantageusement au développement de la confiance la plus entière que tout citoyen devrait pouvoir avoir envers ces personnes garantes de sa sûreté...¹¹. »

Le Protecteur du citoyen avait, à cette occasion, formulé de nombreuses recommandations afin de favoriser l'indépendance, la transparence, l'impartialité, la crédibilité et l'efficacité du processus de déontologie policière. Certaines des recommandations formulées en 1997 par le Protecteur du citoyen n'ont toutefois pas été intégrées dans le projet de loi qui fut adopté à l'époque¹².

2.3 Les étapes de la démarche du Protecteur du citoyen

À la lumière de ce qui précède, et dans le cadre de son analyse de l'application de la Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique lors d'incidents impliquant des policiers, le Protecteur du citoyen a :

1. analysé et commenté le processus d'enquête appliqué au Québec lors d'incidents impliquant des policiers (Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique);
2. répertorié, analysé et commenté les pratiques appliquées ailleurs au Canada et au Royaume-Uni;
3. échangé avec les décideurs du ministère de la Sécurité publique et avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales au sujet du contenu du présent rapport.

Ainsi, nous avons, dans une première étape, analysé le processus appliqué au Québec. À cette fin, nous avons obtenu des informations des personnes responsables de son application au sein du ministère de la Sécurité publique et eu plusieurs échanges avec elles.

¹¹ *Ibid.*

¹² Le Protecteur du citoyen avait notamment recommandé que l'on retire de la loi un article qui prévoit que le policier visé par la plainte déontologique n'est pas obligé de collaborer à l'enquête du Commissaire, de fournir des renseignements ou de faire une déclaration. Cet article soustrait également le policier visé par la plainte à l'obligation prévue à la loi de ne pas entraver l'enquête du Commissaire. Cet article est toujours en vigueur (article 192 de la Loi sur la police, L.R.Q., chap. P-13).

Nous avons également distingué les enquêtes menées en vertu de la Politique ministérielle des autres mécanismes qui peuvent être enclenchés dans le cas d'incidents impliquant des policiers (enquête du coroner, déontologie policière, enquête publique). De plus, nous avons étudié différents rapports et commissions d'enquête ayant porté sur ces questions.

Enfin, nous avons examiné les pratiques qui ont cours dans quatre provinces canadiennes (Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba et Ontario) ainsi qu'au Royaume-Uni. Pour ce faire, nous avons également eu des échanges avec des collègues et des intervenants de ces administrations où s'est posée la question de la procédure d'enquête sur des incidents impliquant des policiers.

3 Description de la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention

3.1 Son fondement législatif : la Loi sur la police

La Loi sur la police¹³ 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. À cette fin, la Loi prévoit qu'il est chargé d'élaborer des plans stratégiques, des politiques et le *Guide des pratiques policières* qu'il met à la disposition des organisations policières.

La Loi sur la police prévoit également¹⁴ que le ministre de la Sécurité publique peut ordonner qu'une enquête sur une allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier soit tenue ou reprise par le service de police qu'il désigne à cette fin.

3.2 Son statut : un extrait d'un guide de référence administratif

Le processus d'enquête appliqué au Québec lors d'incidents impliquant des policiers est défini dans une politique ministérielle qui relève de la Direction de l'organisation et des pratiques policières du ministère de la Sécurité publique. La Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention s'intitule officiellement « 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 ». Elle est tirée de la « section 2.0 Opérations, sous-section 2.3 Arrestation et détention » du *Guide des pratiques policières*¹⁵.

¹³ Loi sur la police, L.R.Q., chap. P-13.1, article 304.

¹⁴ *Ibid.*, article 289.

¹⁵ Pour consulter le texte intégral de la « Pratique policière 2.3.12 », voir l'annexe III.

Le *Guide des pratiques policières*, comme son nom l'indique, est un « guide ». À l'égard de celui-ci, les organisations policières sont autonomes et peuvent déterminer des directives différentes. Certains services policiers ont adopté le guide intégralement, alors que d'autres l'adaptent pour qu'il corresponde davantage à leur réalité¹⁶.

La Politique ministérielle est en vigueur depuis le 25 novembre 1996. Sa dernière mise à jour officielle remonte au 3 mars 2003. La Politique a par la suite été modifiée à quelques reprises par voie de communiqués envoyés exclusivement aux chefs de police et aux organisations partenaires. Le document officiel n'est donc plus à jour. Il faut consulter tous les communiqués pour connaître les règles actuellement en vigueur.

Selon les responsables du ministère de la Sécurité publique, la Politique est actuellement en révision. Parmi les changements effectués jusqu'à maintenant, on note que depuis décembre 2008, chaque cas d'application de la Politique ministérielle a été annoncé dans un communiqué de presse, d'abord comme une « Politique ministérielle d'enquête indépendante » puis, depuis janvier 2009, simplement comme une « enquête indépendante »¹⁷.

3.3 Ses modalités d'application

La Politique ministérielle est mise en application lorsque, durant une intervention policière ou durant la détention temporaire dans un poste de police¹⁸, survient :

- un décès;
- une blessure grave laissant craindre pour la vie;
- une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu.

À l'origine, la procédure d'enquête prévue par la Politique ministérielle visait les blessures graves laissant craindre pour la vie et les décès survenus lors d'une intervention policière.

¹⁶ L'introduction du *Guide* précise qu'il « énonce les principes directeurs de l'action policière et met en relief les pratiques d'application de ces principes. Il se veut une philosophie d'intervention. Il indique les normes qu'il convient de respecter. Il propose un mode d'action. S'appuyant sur le guide, les services de police pourront adopter des directives qui en refléteront les orientations tout en respectant leur propre réalité. Le guide balisera la formulation de directives tout en permettant l'uniformisation des pratiques policières ».

¹⁷ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, « Politique ministérielle d'enquête indépendante ». Communiqué de presse, 22 décembre 2008. En ligne sur le site Internet suivant : <http://www.msp.gouv.qc.ca/msp/communiqués/communiqués.asp?c=1580&theme=police>, consulté le 23 juillet 2009 et MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, « Enquête indépendante relative à une intervention policière ». Communiqué de presse, 11 janvier 2009. En ligne sur le site Internet suivant : <http://www.msp.gouv.qc.ca/msp/communiqués/communiqués.asp?c=1582&theme=police>, consulté le 23 juillet 2009.

¹⁸ Cette politique ne s'applique donc pas aux décès survenus dans les établissements de détention provinciaux. Ces enquêtes sont menées actuellement par la Sûreté du Québec.

En août 2004, le ministère de la Sécurité publique a élargi les circonstances donnant lieu à l'application de la Politique ministérielle aux cas de blessures par balle survenues lors de l'utilisation d'une arme à feu à l'occasion d'une intervention policière.

Il est toutefois à noter que la Politique ministérielle ne donne pas de définition de ce qu'elle considère comme une « blessure grave laissant craindre pour la vie ». Cette notion est donc appréciée au cas par cas par les directeurs de police qui sont chargés d'aviser le ministère de la Sécurité publique lorsque survient un événement qui, selon leur évaluation, donne lieu à l'application de la Politique ministérielle.

Ce qui distingue les enquêtes réalisées en application de la Politique ministérielle des autres enquêtes criminelles tient essentiellement au fait que les principales personnes impliquées dans l'événement sont des policiers.

Lorsque survient un événement qui donne ouverture à l'application de la Politique ministérielle, le ministère de la Sécurité publique désigne un service de police différent de celui auquel sont rattachés les agents impliqués dans les événements et lui confie le mandat de réaliser l'enquête sur les agissements des policiers impliqués.

Dans la Politique ministérielle, la définition de « service de police désigné » fait référence à l'annexe A du sujet 2.3.12 du *Guide des pratiques policières*. Cette annexe prévoit, selon le service de police impliqué dans un événement, quel sera le service de police désigné pour effectuer l'enquête¹⁹.

Ainsi, en règle générale, la Sûreté du Québec est désignée lorsque l'incident implique un policier d'un service de police autre que la Sûreté du Québec. Lorsque des policiers de la Sûreté du Québec sont impliqués, le Service de police de la Ville de Montréal ou le Service de police de la Ville de Québec sera désigné selon un découpage régional. Cette dernière règle est également applicable lorsque les événements impliquent à la fois des policiers d'un service municipal et des agents de la Sûreté du Québec.

Dans la mise en œuvre de la Politique ministérielle, on distingue trois paliers d'intervention²⁰. Des responsabilités sont confiées au service policier impliqué dans l'événement, au directeur de ce service de police et au service de police

¹⁹ Il arrive que le ministère de la Sécurité publique déroge aux désignations de l'annexe A pour divers motifs et confie l'enquête à un autre corps de police. Les cas de dérogations sont majoritairement dus à des raisons de disponibilité et de proximité du corps de police choisi.

²⁰ Afin de mieux visualiser les responsabilités de l'ensemble des intervenants impliqués, nous avons préparé un schéma qui illustre la procédure suivie dans la mise en œuvre de la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention. Voir l'annexe IV.

désigné par le ministère de la Sécurité publique pour effectuer l'enquête. Ce dernier remet son rapport au Directeur des poursuites criminelles et pénales²¹.

On peut résumer ainsi les principales étapes de mise en œuvre de la Politique ministérielle :

D'abord, lorsque survient, dans la cadre d'une intervention policière, un décès, une blessure grave laissant craindre pour la vie ou une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu, **les policiers impliqués** doivent appeler les services médicaux et aviser le directeur de leur service de police. Ils doivent protéger la scène de l'événement et, s'il y a lieu, y laisser la personne décédée jusqu'à l'arrivée du service de police désigné par le ministère de la Sécurité publique. Ils doivent aussi localiser les témoins civils et policiers et demeurer disponibles aux fins de l'enquête.

Lorsqu'il est informé, **le directeur du service de police impliqué** doit aviser le ministère de la Sécurité publique dans l'heure suivant les événements et aviser le service de police désigné afin que l'enquête soit entreprise sans délai.²² La personne devant être avisée de l'application de la Politique ministérielle est le sous-ministre associé à la Direction générale des affaires policières du ministère de la Sécurité publique.

Enfin, le **service de police désigné** selon l'annexe A de la Politique ministérielle²³ procède à l'enquête selon les procédures et méthodes d'enquête en vigueur dans chaque service de police.

3.4 Au terme de l'enquête : le rapport d'enquête et le rôle du Directeur des poursuites criminelles et pénales

Une fois son enquête terminée, le service de police désigné pour mener l'enquête transmet son rapport au Directeur des poursuites criminelles et pénales (le Directeur). Ce dernier décide ensuite s'il y a ou non matière à poursuite criminelle. Le service de police transmet également son rapport au bureau du coroner.

²¹ L'article 1 de la Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales (L.R.Q., chap. D-9.1.1) prévoit que « le directeur dirige pour l'État, sous l'autorité générale du ministre de la Justice et procureur général, les poursuites criminelles et pénales au Québec. Il exerce les fonctions qui lui sont conférées par la présente loi, avec l'indépendance que celle-ci lui accorde. Dans l'exercice de sa charge, le directeur est d'office sous-procureur général pour les poursuites criminelles et pénales. Il est en outre, ainsi que les poursuivants sous son autorité, le substitut légitime du procureur général du Québec au sens du Code criminel ». De plus, le Directeur conseille les corps policiers chargés de l'application des lois au Québec relativement à tous les aspects d'une enquête ou d'une poursuite en matière criminelle et pénale. Pour plus de détails, consulter l'annexe VIII.

²² Dans le texte officiel, cette responsabilité figure parmi celles qui sont confiées au directeur du service de police impliqué. Le ministère de la Sécurité publique nous a confirmé qu'en pratique, il s'agit d'une responsabilité assumée par le ministère. Le ministère nous a par ailleurs expliqué que son texte serait bientôt modifié afin de refléter la réalité.

²³ Pour consulter le texte intégral de la Politique ministérielle, voir l'annexe III.

Plus précisément, le rôle du Directeur à qui le résultat d'une enquête est soumis dans le cadre de la Politique ministérielle est de prendre connaissance des faits rapportés afin d'évaluer si ceux-ci révèlent la commission d'infractions criminelles. C'est au cours de cette analyse que l'article 25 du Code criminel²⁴ sera considéré. Globalement, cet article prévoit qu'une force nécessaire peut être employée par un agent de la paix pour accomplir ce qui lui est enjoint ou permis de faire, à la condition de s'appuyer sur des motifs raisonnables.

Si le Directeur est d'avis que les faits en cause révèlent la perpétration d'une infraction criminelle, l'étape suivante consiste à examiner la suffisance de la preuve ainsi que l'opportunité de poursuivre. Les accusations qui pourraient par la suite être déposées varieront selon les circonstances de l'affaire. Elles pourraient porter, par exemple, sur l'utilisation négligente d'une arme à feu.

Le Directeur nous a précisé que l'examen de la suffisance de la preuve ainsi que de l'opportunité de poursuivre est réalisé selon des critères définis dans une directive interne²⁵. Cette dernière, ainsi que les autres directives encadrant l'exercice des pouvoirs du Directeur des poursuites criminelles et pénales sont publiques et peuvent être consultées sur le site Internet du Directeur²⁶.

Finalement, le rapport de l'enquête policière du service de police désigné n'est pas rendu public. Seule la décision du Directeur des poursuites criminelles et pénales de porter ou non des accusations criminelles est divulguée. Dans le cas de l'affaire Villanueva, le Directeur des poursuites criminelles et pénales a adopté une attitude plus transparente en divulguant publiquement de nombreux détails sur les témoignages recueillis et sur les motifs ayant mené à la décision de ne pas

²⁴ Code criminel (L.R., 1985, chap. C-46), « 25. (1) Quiconque est, par la loi, obligé ou autorisé à faire quoi que ce soit dans l'application ou l'exécution de la loi :

[...] b) soit à titre d'agent de la paix ou de fonctionnaire public;

[...] est, s'il agit en s'appuyant sur des motifs raisonnables, fondé à accomplir ce qu'il lui est enjoint ou permis de faire et fondé à employer la force nécessaire pour cette fin.

[...]

(3) Sous réserve des paragraphes (4) et (5), une personne n'est pas justifiée, pour l'application du paragraphe (1), d'employer la force avec l'intention de causer, ou de nature à causer la mort ou des lésions corporelles graves, à moins qu'elle n'estime, pour des motifs raisonnables, que cette force est nécessaire afin de se protéger elle-même ou de protéger toute autre personne sous sa protection, contre la mort ou contre des lésions corporelles graves.

[...]

4) L'agent de la paix, ainsi que toute personne qui l'aide légalement, est fondé à employer contre une personne à arrêter une force qui est soit susceptible de causer la mort de celle-ci ou des lésions corporelles graves, soit employée dans l'intention de les causer, si les conditions suivantes sont réunies :

a) il procède légalement à l'arrestation avec ou sans mandat;

b) il s'agit d'une infraction pour laquelle cette personne peut être arrêtée sans mandat;

c) cette personne s'enfuit afin d'éviter l'arrestation;

d) lui-même ou la personne qui emploie la force estiment, pour des motifs raisonnables, cette force nécessaire pour leur propre protection ou celle de toute autre personne contre la mort ou des lésions corporelles graves — imminentes ou futures;

e) la fuite ne peut être empêchée par des moyens raisonnables d'une façon moins violente. »

²⁵ Directive ACC-3.

²⁶ <http://www.dpcp.gouv.qc.ca/dpcp/directives-directeurs.aspx>.

porter d'accusation. Cela constitue par contre une exception aux manières de faire habituelles et demeure une décision discrétionnaire.

3.5 La mise en œuvre de la Politique : quelques statistiques et la difficulté d'en connaître le coût

Nous avons, dans le cadre de notre enquête, demandé au ministère de la Sécurité publique de nous fournir son évaluation des coûts liés aux enquêtes réalisées en application de la Politique ministérielle. Le Ministère ne nous a pas fourni de données budgétaires précises et documentées sur les coûts actuels de ces enquêtes. Il nous a informés qu'aucune ventilation n'est faite, au sein des différents services de police désignés, des coûts distincts liés à leur réalisation et, puisque les services de police exercent cette fonction à tour de rôle, il considère que cela s'équivaut. Le seul chiffre avancé par le Ministère est une somme de 50 000 \$ par enquête, qu'il justifie comme suit : « Ces coûts couvrent les aspects opérationnels des enquêtes (essentiellement ceux des ressources humaines²⁷) mais ne visent pas ceux associés à l'infrastructure, à la formation et aux services de soutien à ces enquêtes (services juridiques, notamment)²⁸. »

Le ministère ne nous a pas fourni de données budgétaires précises et documentées sur les coûts actuels de ces enquêtes

En moyenne, 26,5 enquêtes sont menées annuellement en application de la Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique²⁹, dont 37 % concernent des policiers de la Sûreté du Québec, 24 % des policiers du Service de police de la Ville de Montréal, 8 % des policiers du Service de police de la Ville de Québec et 31 % d'autres services de police municipaux.

Cela signifie en pratique que, si la Politique ministérielle a été suivie strictement de 2000 à 2007, la Sûreté du Québec a mené environ 63 % des enquêtes en application de celle-ci.

Selon l'information obtenue, les enquêtes en application de la Politique ministérielle sont menées par des enquêteurs des sections des crimes majeurs (homicides) de chaque service de police désigné.

3.6 Les autres mécanismes qui existent³⁰

L'enquête menée en application de la Politique ministérielle est essentiellement de nature criminelle. Or, lorsque survient un incident grave à la suite d'une intervention policière, d'autres mécanismes peuvent se mettre en place et traiter des mêmes événements sous un angle différent.

²⁷ Par ailleurs, de façon officieuse, le ministère de la Sécurité publique évalue à quelque 90 le nombre de policiers des divers services de police affectés à temps plein ou partiel à ce type d'enquête.

²⁸ Extrait d'un courriel du ministère de la Sécurité publique adressé au Protecteur du citoyen le 25 janvier 2010, en réponse aux demandes de précisions sur les coûts des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle.

²⁹ Pour les enquêtes réalisées de 2000 à 2007.

³⁰ Pour une explication détaillée des différents mécanismes, consulter l'annexe V.

Une investigation du coroner est systématiquement enclenchée et peut mener occasionnellement à une enquête publique.

De plus, il est également possible que les incidents donnent lieu à une plainte en déontologie policière contre les policiers impliqués, plainte pouvant mener à une enquête du Commissaire à la déontologie policière et éventuellement à une citation devant le Comité de déontologie.

Enfin, les civils affectés par ces incidents ou les familles des personnes décédées engagent fréquemment des recours judiciaires devant les tribunaux civils contre les policiers impliqués et leurs employeurs afin de tenter d'obtenir une compensation pour le préjudice subi.

Dans ces derniers cas, il importe de préciser que le fardeau de la preuve est différent de celui qui est appliqué en matière criminelle; il est donc possible que la responsabilité civile ou déontologique des policiers impliqués soit retenue alors qu'aucune poursuite criminelle n'a été entreprise ou n'a mené à une condamnation.

4 Évaluation de la Politique ministérielle

4.1 La grille d'analyse retenue

Lorsque nous avons entrepris l'analyse de la Politique ministérielle, nous avons d'abord défini un cadre d'analyse afin de déterminer quels en sont les points forts et les points faibles. Pour ce faire, nous avons retenu certains critères essentiels à la crédibilité et à la probité de tout processus d'enquête. Il nous semblait primordial que notre analyse tienne compte de l'importance et de la particularité de la mission policière dans notre société, notamment celle d'assurer le respect de l'État de droit.

4.1.1 Le rappel de la mission de la police et des conditions nécessaires à sa réalisation

La police fournit l'un des services publics les plus importants pour la collectivité. Les policiers jouent un rôle essentiel au maintien de l'ordre public et, pour ce faire, ils disposent de pouvoirs exceptionnels dans une société démocratique. Toutefois, les policiers ne peuvent remplir leur mission adéquatement sans avoir la confiance du public, dans tous les aspects de la réalisation de leur mandat. Cette confiance repose essentiellement sur la crédibilité et l'efficacité du système en place.

4.1.2 Une réflexion amorcée depuis longtemps au Québec

Au fil des ans, divers comités d'enquête, commissions et groupes de travail ont examiné les services policiers sous plusieurs angles et chaque fois, les questions relatives à la confiance du public, à la crédibilité de l'action policière et à l'efficacité du système ont été placées au cœur des réflexions.

Parmi ces réflexions, nous soulignons les rapports suivants qui ont contribué de façon importante à alimenter la réflexion sur les relations entre les policiers et la population, ainsi que sur les mécanismes de surveillance des policiers³¹ :

- 1987 : Comité d'enquête sur les relations entre les services policiers et les minorités ethniques et visibles (premier rapport Bellemare);
- 1992 : 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 (premier rapport Corbo);
- 1995 : Groupe de travail chargé d'examiner les pratiques en matière d'enquêtes criminelles au sein des services de police du Québec (deuxième rapport Bellemare)
- 1996 : Rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière (deuxième rapport Corbo);
- 1999 : Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec (rapport Poitras).

Nous nous sommes alimentés de ces différents rapports avant de procéder à notre propre analyse. Certains ont entraîné des changements majeurs dans le système de surveillance de l'activité policière, notamment la création du système actuel de déontologie policière. Il nous semble en effet que notre intervention rejoint une réflexion entamée depuis longtemps au Québec sur les conditions entourant l'exercice des pouvoirs policiers.

Notre intervention rejoint une réflexion entamée depuis longtemps au Québec sur les conditions entourant l'exercice des pouvoirs policiers

4.1.3 Les critères permettant le maintien des conditions nécessaires à la réalisation de la mission de la police

Notre analyse de la Politique ministérielle est fondée sur certains critères qui, à notre avis, devraient être à la base de tout processus d'enquête, peu importe sa nature. Pour établir des critères propres aux enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers, le Protecteur du citoyen a comparé ses critères à ceux qui ont été mis en avant dans le rapport Corbo de 1996. Ce rapport sur l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière

³¹ L'annexe II présente un tableau qui résume le mandat et les principales recommandations de ces travaux. Il est important de noter qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des travaux réalisés sur le sujet.

reprend les critères qui devraient être à la base de tout mécanisme de traitement des plaintes des citoyens à l'égard du travail policier³².

« Pour être satisfaisant, un tel système [de déontologie] doit démontrer les caractéristiques suivantes :

1. *les plaintes doivent être traitées par un **organisme distinct et indépendant du service de police**;*
2. *un tel organisme doit être **composé en majorité de non-policiers**;*
3. *[...]*
4. *le système doit faire preuve de **transparence générale** et, en particulier dans ses fonctions de tribunal, **doit permettre des audiences publiques**;*
5. *[...]*
6. *les **personnes responsables du traitement des plaintes doivent être nommées par une autorité publique autonome***³³. »

Ainsi, si de tels critères sont recommandés dans le cadre d'un processus déontologique, il paraît difficile de ne pas les considérer dans le cadre d'enquêtes portant sur des incidents graves, lors desquels des civils sont gravement blessés ou décèdent à la suite d'une intervention policière ou d'une détention.

Bien entendu, il est nécessaire d'adapter ces critères au contexte d'une enquête criminelle. Nous constatons par ailleurs que les critères retenus par l'International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (IACOLE) correspondent à ceux qu'a définis et défendus le Protecteur du citoyen lors d'interventions antérieures.

Les critères que nous avons retenus sont les suivants : **l'application cohérente de règles formelles, la transparence du processus et des résultats, l'impartialité, l'indépendance et, enfin, la surveillance et l'imputabilité**. Ces critères nous serviront de points de référence pour évaluer la Politique ministérielle

³² Ces critères sont également ceux que recommande l'International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (IACOLE). L'IACOLE a d'ailleurs un équivalent canadien, le Canadian Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (CACOLE). Il est intéressant de noter que des organismes tels que le Commissaire à la déontologie policière du Québec ainsi que l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario sont membres de cette association.

³³ CORBO, Claude, président (1996), *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. Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec, p. 18-19.

québécoise et la comparer aux meilleures pratiques mises en oeuvre dans d'autres provinces ou pays.

4.1.4 Une perspective élargie : regard sur certaines pratiques d'enquête

Afin d'obtenir une vision plus complète de la situation concernant la procédure d'enquête sur des incidents impliquant des policiers, nous avons examiné les pratiques de certaines autres provinces canadiennes et de certains pays pour établir une comparaison et nous inspirer de ce qui nous semble être les meilleures pratiques en la matière.

Les exemples ont été retenus notamment en raison de leur capacité à satisfaire les critères précédemment définis. Ainsi, au cours de notre analyse de la Politique ministérielle, nous ferons certaines comparaisons avec ces pratiques. Pour plus de détails, le lecteur peut consulter leur description à l'**annexe VI** du présent rapport.

4.2 L'analyse de la Politique ministérielle, les constats et les recommandations

À partir des constats dégagés lors de notre analyse, nous tenterons, par des recommandations, d'apporter des pistes de solution propres à chacun de ces constats.

4.2.1 Une absence de règles formelles et un encadrement inadéquat

L'encadrement formel implique que le processus d'enquête repose sur des règles définies et stables, qui sont appliquées de manière cohérente aux personnes visées par l'enquête et d'une enquête à l'autre. 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 d'une enquête, des témoins ou des victimes. L'encadrement formel du processus donne des points de repère précis pour évaluer une enquête menée dans une situation particulière. La présence de règles formelles, assorties de mesures de contrôle adéquates, peut aider à rassurer le public sur les méthodes d'enquête et ainsi améliorer la crédibilité des organismes chargés d'enquêter sur les incidents impliquant des policiers.

Or, que se passe-t-il au Québec dans de tels cas?

L'objet principal de la Politique ministérielle est de confier à un service de police désigné la responsabilité d'enquêter sur les actions des policiers impliqués dans un incident ayant pour conséquence le décès ou des blessures laissant craindre pour la vie d'un civil. Ce service de police désigné doit, en application de cette politique, être différent de celui auquel sont rattachés les policiers impliqués.

À partir du moment où l'enquête lui est confiée, le service de police désigné a l'entière discrétion pour mener cette enquête selon ses pratiques habituelles. En principe, la procédure d'enquête suivie pour réaliser une enquête en application de la Politique ministérielle est la même que dans toute autre enquête criminelle. Le service de police désigné pour faire l'enquête confie le dossier à un ou des enquêteurs criminels qui traitent normalement les dossiers de crimes majeurs ou d'homicides.

Certains services de police ont adopté des directives ou des procédures particulières pour guider la conduite des enquêtes menées en vertu de la Politique ministérielle. Toutefois, le ministère de la Sécurité publique nous a confirmé qu'aucune procédure ou directive n'encadre ou ne formalise la méthode d'enquête employée dans les enquêtes en application de la Politique ministérielle sur le territoire québécois. La méthode d'enquête utilisée est donc laissée entièrement aux soins du service de police chargé de la conduire.

La méthode d'enquête est laissée aux soins du service de police chargé de la conduire

Le *Guide des pratiques policières* ne contient pas d'indications sur la façon dont doivent être menées des enquêtes de crimes majeurs, ni celles en application de la Politique ministérielle. À cet égard, le ministère de la Sécurité publique nous a expliqué que les méthodes et procédures d'enquêtes portant sur des crimes majeurs sont enseignées uniformément à tous les futurs enquêteurs dans le cadre de cours spécialisés offerts aux policiers.

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 indications ou orientations que fournit le ministère de la Sécurité publique aux policiers se retrouvent dans la Politique ministérielle, telle l'obligation prévue pour le service de police désigné de préserver la scène et d'aviser le ministère de la Sécurité publique.

4.2.1.1 L'illustration des problèmes découlant du manque d'encadrement des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle

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 manières 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. La grande autonomie laissée au service policier n'offre pas de garantie formelle d'impartialité des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle. Ainsi, il est possible que des enquêteurs traitent différemment les civils et les policiers impliqués dans l'incident.

L'affaire Villanueva nous offre une illustration assez significative du problème résultant de la différence de traitement des témoins civils et policiers. Les témoins civils présents sur les lieux ont été isolés et plusieurs ont été interrogés le soir même. Les témoins oculaires ont pour la plupart été interrogés dans les

jours qui ont suivi l'événement, et certains alors même qu'ils se trouvaient sur leur lit d'hôpital.

Les enquêteurs de la Sûreté du Québec responsables de l'enquête n'ont pas cherché à interroger les policiers impliqués dans les événements avant d'obtenir les rapports écrits de ces derniers. La policière témoin a transmis son rapport six jours après les événements et le policier directement impliqué, trente jours après³⁴. Une fois les rapports écrits obtenus, les enquêteurs ont choisi de ne pas interroger la policière et ont rencontré le policier directement impliqué, qui a exercé son droit au silence.

Le Protecteur du citoyen se questionne sur le fait que, contrairement aux autres témoins, les policiers impliqués n'aient pas été isolés les uns des autres et interrogés directement. De plus, le délai accordé aux policiers pour fournir leurs versions des faits demeure inexpliqué.

Ce traitement différent, qui ne semble pas avoir de justification évidente quant à la bonne conduite de l'enquête, nuit sans raison à la crédibilité des enquêteurs, qui ont pu par ailleurs mener leur enquête en toute bonne foi.

Notre préoccupation est de nous assurer que les citoyens peuvent connaître et comprendre quelles procédures et règles sont appliquées dans une enquête portant sur des policiers impliqués dans un incident grave. La formalisation du processus et sa divulgation contribueraient à rassurer la population et à surmonter l'actuelle perception selon laquelle les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers n'offrent pas l'impartialité requise. Enfin, un meilleur encadrement profiterait aux policiers impliqués dans les événements puisque cela permettrait de démontrer que la décision prise à leur égard, soit le dépôt ou non d'accusation, l'aura été au terme d'un processus formel, transparent et impartial.

La formalisation du processus et sa divulgation contribueraient à rassurer la population

4.2.1.2 Les constats et les pratiques issus d'autres administrations

Le Québec n'est pas l'unique province aux prises avec des doutes sur la manière d'effectuer des enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers. Plusieurs commissions d'enquête sur de tels incidents survenus dans d'autres provinces canadiennes ont constaté que, souvent, les policiers qui font l'objet d'une enquête se voient, par exemple, accorder un délai avant d'être interrogés

³⁴ Stéphanie Pilote a remis son rapport le 15 août 2008 et Jean-Loup Lapointe, le 9 septembre 2008. Cette information nous a été fournie lors d'une conversation avec M^e François Brière, procureur aux poursuites criminelles et pénales désigné en date du 18 décembre 2008 par le Directeur des poursuites criminelles et pénales pour conseiller les agents de la Sûreté du Québec relativement à tous les aspects de leur enquête. Elle a par la suite été confirmée par l'enquêteur Duchesne de la Sûreté du Québec lors des journées d'audition de l'enquête publique du coroner tenues du 26 au 30 octobre 2009.

par les enquêteurs³⁵. Ces commissions d'enquête ont également déploré le fait que les policiers impliqués aient été traités avec plus d'égards que de simples témoins civils.

Concernant le traitement par les enquêteurs des témoins et des suspects policiers, Gareth Jones, ancien enquêteur pour l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario³⁶ et actuellement directeur de l'équipe spéciale d'intervention de l'Ombudsman de l'Ontario, qui a réalisé récemment une vaste enquête sur cet organisme³⁷, affirme ceci :

« Some say that it is best to wait and gather evidence of witnesses, wait for notes or other documents, even the analysis of physical evidence, before interviewing involved officers. [...] Most people of my acquaintance who advocate this approach would never dream of postponing the interviews of key players in any non-police involved investigation, particularly a possible homicide. Any competent investigator will try to get evidence before it perishes or becomes tainted, especially when the key question is why the officers did what they did or did not do, as it is in this case³⁸. »

Ce dernier précise par ailleurs que la rencontre des policiers impliqués dans les événements immédiatement après l'incident peut permettre d'autres observations que de recueillir leur version des événements. Une telle rencontre en personne permet de constater l'état physique ou mental des policiers, de constater s'ils ont subi des blessures, de s'assurer que tous les éléments de preuve matérielle qu'ils pouvaient avoir en leur possession ont été saisis. De plus, cette rencontre permet d'expliquer aux policiers le déroulement de l'enquête et de leur demander, voire de leur ordonner de ne pas discuter entre eux des événements³⁹.

L'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario s'est dotée d'une réglementation⁴⁰ qui encadre étroitement les enquêtes menées sur des policiers. On y précise les droits et obligations des policiers impliqués, des policiers témoins, des enquêteurs de l'Unité des enquêtes spéciales et des chefs de police. On y prévoit

³⁵ Cet aspect a été souligné récemment par la commission Davies (Colombie-Britannique) et par la commission Salhany (Manitoba). Pour plus de détails sur les constats dégagés lors de ces commissions, consulter l'annexe VI.

³⁶ Pour plus de détails sur l'origine et le fonctionnement de l'Unité d'enquêtes spéciales de l'Ontario, consulter l'annexe VI.

³⁷ Consulter l'annexe VI pour plus de détails sur les conclusions et recommandations du rapport de cette enquête : MARIN, André, Ombudsman de l'Ontario (2008), *Une surveillance imperceptible*. Rapport de l'Ombudsman: enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales.

³⁸ JONES, Gareth (2009), *Conducting Administrative Oversight & Ombudsman Investigations*. Aurora: Canada Law Book, p. 387, note en bas de page 72.

³⁹ *Ibid.*, p. 391.

⁴⁰ Régulation 673/98, adopté sous la Loi sur les services policiers, L.R.O. 1990, chap. P.15 (pour le texte intégral, consulter l'annexe VII).

également que le non-respect d'une de ces obligations réglementaires peut se traduire par une infraction déontologique. Par cette réglementation, on s'assure donc de formaliser certains principes et procédures essentiels au bon déroulement de ce type d'enquête. L'encadrement légal du processus d'enquête permet également une divulgation à tous de la procédure appliquée et fournit une garantie supplémentaire d'impartialité à la population.

Cet encadrement prévoit notamment l'obligation d'isoler les policiers impliqués dans les événements pour qu'ils ne fournissent pas une version concertée. La justification de cette mesure est selon nous fort pertinente :

« Segregating an officer is done for his or her own benefit though, in my experience, not many of them actually see it that way. The point is, if it can be shown conclusively that there was absolutely no opportunity for an officer to discuss what happened directly or indirectly with colleagues who were involved, then their evidence has great weight. On the other hand, there are problems if all four officers were allowed to sit down and talk amongst themselves about what happened before they were interviewed, however well intentioned and innocent it may have been. It is difficult imagining that happening in any sudden death case that did not involve police officers⁴¹. »

L'organisme ontarien constitue à cet égard un exemple original et unique d'encadrement légal du processus d'enquête sur des policiers.

La réglementation ontarienne devrait d'ailleurs servir d'exemple prochainement pour l'organisme albertain nouvellement créé pour réaliser ce type d'enquêtes⁴².

Nous devons également souligner que le Police Ombudsman for Northern Ireland (PONI) a adopté un code d'éthique qui traduit, en obligations déontologiques, les responsabilités du personnel à l'égard des enquêtes menées⁴³.

4.2.1.3 La conclusion et les recommandations

Notre analyse révèle que le processus d'enquête en application de la Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique en vigueur n'offre aucun encadrement permettant de garantir que les règles propres aux enquêtes criminelles s'appliquent de manière cohérente à tous. Or, sans ces garanties, le système actuel ne permet pas de s'assurer de l'impartialité des enquêtes menées sur les policiers impliqués dans des incidents graves. On demande à la population

Le système actuel ne permet pas de s'assurer de l'impartialité des enquêtes menées sur les policiers impliqués dans des incidents graves

⁴¹ JONES, Gareth (2009), *Conducting Administrative Oversight & Ombudsman Investigations*. Aurora: Canada Law Book, p. 386.

⁴² Pour plus d'information sur l'Alberta Serious Incident Response Team (ASIRT), consulter l'annexe VI.

⁴³ Pour plus de détails sur l'origine et le fonctionnement de PONI en Irlande du Nord, consulter l'annexe IV.

d'avoir confiance en l'enquête du service de police désigné, sans offrir les garanties nécessaires pouvant lui permettre de constater concrètement l'impartialité du processus

Ce manque de garanties ne signifie pas en soi que le travail d'enquête des policiers est déficient ou partial. Toutefois, la perception négative que créent les conditions entourant ce type d'enquête lui porte un préjudice sérieux dans l'opinion publique. Si dans une enquête criminelle habituelle certains suspects ou témoins étaient traités de façon différente des autres, les mêmes questions se poseraient. Le manque de crédibilité du système nuit aux policiers qui font l'objet d'une enquête puisqu'aux yeux de plusieurs, ils ne pourront jamais entièrement se soustraire aux soupçons pesant contre eux, parce qu'une enquête objective et indépendante n'a pas été tenue.

Nous croyons qu'il faut préciser, par des dispositions législatives et réglementaires, les normes relatives aux délais d'intervention, à la préservation de la preuve, au traitement des témoins et des policiers impliqués. Il doit également être possible de vérifier si dans la pratique, les enquêteurs responsables de mener l'enquête respectent ces normes.

Il faut préciser, par des dispositions législatives et réglementaires, les normes relatives aux délais d'intervention, à la préservation de la preuve, au traitement des témoins et des policiers impliqués

En s'inspirant des solutions développées au sein d'autres administrations aux prises avec des problèmes similaires, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'un meilleur encadrement formel du processus entourant la réalisation des enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers est requis afin de mieux garantir leur impartialité.

RECOMMANDATION 1 - RENFORCEMENT ET ENCADREMENT DU PROCESSUS D'ENQUÊTE

Considérant que la Loi sur la police 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;

Considérant que la Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique⁴⁴ en vigueur ne permet pas de garantir que les règles propres aux enquêtes criminelles s'appliquent de manière cohérente aux policiers que visent de telles enquêtes;

Considérant que sans ces garanties, le système actuel ne permet pas d'assurer une application uniforme des règles à toutes les enquêtes menées sur les policiers impliqués dans des incidents graves;

⁴⁴ Le titre exact de cette politique est « Pratique policière 2.3.12 – Décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention », dont le texte intégral se trouve à l'annexe III.

Considérant que le rôle et les responsabilités importantes des policiers dans la société entraînent des risques qui les placent dans une situation particulière qui requiert un encadrement particulier et adapté;

Considérant que d'autres administrations ont développé un modèle d'encadrement formel du processus entourant la réalisation des enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers qui permet de mieux garantir leur impartialité;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que soit modifiée la Loi sur la police (L.R.Q., chap. P-13) afin de prévoir l'encadrement réglementaire du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves⁴⁵ ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention. Ces nouvelles dispositions législatives et réglementaires devraient notamment inclure les éléments suivants :

- i. Une définition de la notion de « blessure grave »;
- ii. Une définition d'un « policier témoin » et d'un « policier suspect ou impliqué »;
- iii. L'obligation du service de police impliqué dans les événements de déclarer immédiatement un tel incident à l'instance appropriée qui se chargera de mener l'enquête sur les événements;
- iv. L'obligation pour le service de police impliqué de préserver l'intégrité de la preuve et de la scène jusqu'à l'arrivée des enquêteurs désignés pour réaliser l'enquête;
- v. L'octroi d'une priorité sur les scènes et les lieux des événements aux enquêteurs responsables de l'enquête sur les policiers impliqués;
- vi. L'interdiction aux policiers impliqués de communiquer entre eux après l'incident dans lequel ils ont été impliqués et l'obligation pour le directeur du service de police de s'assurer que les policiers impliqués sont isolés les uns des autres, et ce, jusqu'à leur entretien avec les enquêteurs chargés de l'enquête;
- vii. L'obligation pour les enquêteurs d'interroger les policiers impliqués (témoins ou suspects) dès que possible et que ce délai ne dépasse pas 24 heures après l'incident, à moins de circonstances exceptionnelles et justifiées;

⁴⁵ Pour des précisions sur la notion de « blessure grave », voir la section 4.2.1.5.

- viii. **L'obligation de tout policier témoin de collaborer pleinement à l'enquête et de fournir toute documentation pertinente, y compris ses notes sur les événements;**
- ix. **La création d'une infraction déontologique pour tout défaut de collaboration ou manquement par les policiers aux obligations mentionnées dans cette réglementation, avec acheminement possible par les enquêteurs d'un dossier de plainte à cet effet au Commissaire à la déontologie policière.**

RECOMMANDATION 2 - FORMATION DES POLICIERS À LEURS DEVOIRS ET OBLIGATIONS

Considérant que chaque membre d'un service de police au Québec peut être appelé à collaborer à un processus d'enquête sur des incidents graves impliquant des policiers;

Considérant que chaque membre d'un service de police au Québec peut être impliqué dans l'exercice de ses fonctions, à des degrés et titres divers, dans un événement où une personne est blessée ou tuée par un policier;

Considérant que l'adhésion et la collaboration de chaque membre d'un service de police au Québec sont essentielles et dans l'intérêt de tous;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que le ministère de la Sécurité publique mandate l'École nationale de police pour assurer la formation des policiers relativement aux devoirs et obligations qui seront prévus dans la nouvelle réglementation du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves⁴⁶ ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention.

4.2.1.4 Des précisions sur la notion de « blessure grave »

La Politique ministérielle en vigueur prévoit que les situations donnant ouverture à son application sont les suivantes :

- un décès;
- une blessure grave laissant craindre pour la vie;
- une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu;

survenant à la suite d'une intervention policière ou d'une détention temporaire dans un poste de police.

⁴⁶ Pour des précisions sur la notion de « blessure grave », voir la section 4.2.1.5.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que la notion de « blessure laissant craindre pour la vie » limite sans raison valable la portée de la Politique ministérielle. Nous croyons que la notion plus large de « blessure grave » devrait être privilégiée, puisque ces incidents sont tout aussi importants et dramatiques, tant pour les civils que pour les policiers impliqués.

Il est par contre essentiel que la notion de « blessure grave » soit clairement définie afin d'éviter les divergences d'interprétation. Cette notion devrait être précisée dans les nouvelles dispositions législatives. Elle doit englober toutes blessures susceptibles d'avoir des répercussions sur la santé ou le bien-être de la victime et dont la nature est plus que passagère ou insignifiante, incluant celles découlant d'une agression sexuelle.

Il est à notre avis pertinent de maintenir la notion de « blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ». À celle-ci, nous ajoutons les blessures résultant de l'utilisation d'un dispositif à impulsion électrique (TASER), 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.

4.2.2 Un manque de transparence du processus et des résultats

La transparence concerne le niveau d'information donnée au public. L'information peut concerner les méthodes d'enquête employées, les processus suivis, les règles applicables, les résultats de l'enquête et les décisions qui en découlent, ainsi que les motifs qui les soutiennent. La transparence se traduit également par une attitude d'ouverture des personnes responsables des enquêtes sur leurs façons de faire afin que le public et les experts puissent apprécier l'intégrité, la probité et l'efficacité du processus d'enquête.

Pour assurer la transparence du processus d'enquête sur des incidents graves impliquant des policiers, deux conditions doivent être en place : le caractère permanent et public des règles applicables, ainsi que la motivation et la communication des décisions et des résultats.

4.2.2.1 L'illustration de problèmes découlant du manque de transparence du processus et des résultats des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle

Au Québec, selon la procédure actuellement appliquée, un minimum d'information est donné au public sur les tenants et les aboutissants des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle. Essentiellement, les seules informations rendues publiques sont les suivantes :

- l'annonce, par le ministère de la Sécurité publique, du début de l'enquête;
- la désignation, par le même ministère, du service de police désigné pour réaliser l'enquête;
- l'annonce, par le service de police désigné, que l'enquête est terminée et que le rapport a été transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales;
- l'annonce, par le Directeur des poursuites criminelles et pénales, de la décision de déposer ou non des accusations.

Parmi les raisons expliquant cette réserve entourant une enquête menée en application de la Politique ministérielle, le ministère de la Sécurité publique et le Directeur des poursuites criminelles et pénales ont notamment invoqué la nécessité d'assurer la confidentialité des renseignements recueillis en cours d'enquête.

Généralement, peu de détails sont fournis concernant les motifs justifiant une décision de ne pas déposer d'accusation. Toutefois, le Directeur des poursuites criminelles et pénales peut, dans l'exercice de sa discrétion et lorsqu'il juge que les circonstances le justifient, exposer les raisons au soutien de sa décision d'entreprendre ou non des poursuites criminelles. D'ailleurs, dans l'affaire Villanueva, les procureurs du Directeur des poursuites criminelles et pénales ont apporté plusieurs précisions sur les versions des faits retenus et les motifs au soutien de la décision de ne pas déposer d'accusation contre les policiers faisant l'objet d'une enquête.

Cette plus grande transparence exercée dans le cadre de l'affaire Villanueva nous indique qu'une fois l'enquête terminée, il est dans l'intérêt du public, ainsi que dans celui du policier visé par l'enquête, que les motifs de la décision de ne pas déposer d'accusation soient suffisamment expliqués pour rassurer le public sur la rigueur et l'impartialité de l'enquête. Lorsque des accusations criminelles sont déposées, la publicité des procédures est assurée du fait qu'en principe, les audiences des tribunaux sont publiques.

4.2.2.2 Les constats et les pratiques issus d'autres administrations

Récemment, dans son rapport d'enquête sur l'Unité des enquêtes spéciales (UES) de l'Ontario, l'ombudsman de cette province a mis en lumière certains aspects que cet organisme devrait revoir pour jouer efficacement son rôle d'organisme de surveillance et assurer la crédibilité de ses actions aux yeux du public :

« L’UES doit non seulement veiller à ce que la police rende compte de sa conduite, mais aussi à ce que le public perçoive qu’il en est ainsi. Actuellement, on demande au public de croire que l’UES mène des enquêtes exhaustives et objectives et d’accepter que ses décisions soient solidement fondées, quand elle décide, par exemple, de ne pas porter d’accusation contre des policiers. Mais de nombreux éléments sont dissimulés au public, notamment les rapports du directeur et diverses questions importantes de politique. Pour que l’UES remplisse les fonctions qui lui ont été confiées, il faut une plus grande transparence dans ses résultats d’enquêtes...⁴⁷. »

De leur côté, les organismes britanniques sont à l’avant-garde en rendant publics des rapports d’enquête détaillés, tout en s’assurant de préserver la confidentialité de tiers qui y sont mentionnés⁴⁸. La communication de ces rapports permet à la population de connaître les faits entourant l’intervention policière, de comprendre les pratiques des policiers dans les circonstances, d’apprécier la rigueur et la qualité de l’enquête réalisée par l’organisme sur ces événements et, enfin, de comprendre la décision de ne pas déposer d’accusation, le cas échéant.

4.2.2.3 La conclusion et la recommandation

Au terme de notre analyse, nous constatons que le public n’a que peu d’information concernant le processus ou le résultat des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle. Ce n’est que par l’intermédiaire d’autres mécanismes⁴⁹ que la population peut connaître tous les faits et circonstances entourant l’intervention policière et ainsi peut-être mieux comprendre la décision du Directeur des poursuites criminelles et pénales de déposer ou non des accusations criminelles contre les policiers impliqués.

Le public n’a que peu d’information concernant le processus ou le résultat des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle

Le Protecteur du citoyen comprend qu’il est nécessaire pour les services policiers d’assurer la confidentialité d’une enquête criminelle en cours. Par contre, il est aussi possible et souhaitable de divulguer au public de l’information sur les règles générales du processus d’enquête, sur les étapes de cette enquête, ainsi que sur ses résultats.

⁴⁷ MARIN, André, Ombudsman de l’Ontario (2008), *Une surveillance imperceptible*. Rapport de l’Ombudsman: enquête sur l’efficacité et la crédibilité des opérations de l’Unité des enquêtes spéciales, p. 6.

⁴⁸ L’Independent Police Complaints Commission (IPCC) diffuse par exemple des rapports d’enquête intégraux, en masquant les informations confidentielles. Pour plus de détails, consulter l’annexe VI.

⁴⁹ Parmi ceux-ci, on retrouve notamment l’enquête du coroner, la déontologie policière et les recours de droit commun. Pour plus de détails, consulter l’annexe V.

La transparence du processus d'enquête est essentielle pour permettre au public et aux personnes directement concernées d'avoir confiance dans le résultat final. Le manque de transparence nuit à la compréhension par la population de ce processus et à la crédibilité de l'enquête visant des policiers.

RECOMMANDATION 3 - TRANSPARENCE DU PROCESSUS D'ENQUÊTE ET DE SES RÉSULTATS

Considérant que très peu d'information est actuellement diffusée aux citoyens quant à l'issue des enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers réalisées en application de la Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique;

Considérant qu'une plus grande transparence des enquêtes réalisées sur de tels incidents favoriserait une meilleure compréhension du processus et des conclusions de telles enquêtes et contribuerait à répondre aux préoccupations des citoyens, à améliorer la crédibilité des enquêtes menées sur des incidents graves impliquant des policiers et de leurs résultats, ainsi qu'à accroître la confiance des citoyens envers ces enquêtes;

Considérant que les motifs au soutien de la décision du Directeur des poursuites criminelles et pénales d'entreprendre ou non des poursuites sont, en règle générale, maintenus confidentiels;

Considérant que le Directeur des poursuites criminelles et pénales peut, dans l'exercice de sa discrétion, décider de présenter publiquement les raisons au soutien de sa décision de ne pas entreprendre des poursuites criminelles, lorsqu'il le juge approprié dans les circonstances;

Considérant que le Directeur des poursuites criminelles et pénales a déjà, dans des circonstances exceptionnelles et concernant notamment une enquête portant sur un incident grave impliquant un policier, pris la décision de rendre publics les motifs détaillés au soutien de sa décision;

Le Protecteur du citoyen recommande :

- a) **Que le gouvernement du Québec adopte des lignes directrices afin d'assurer une plus grande transparence du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves⁵⁰ ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à**

⁵⁰ Pour des précisions sur la notion de « blessure grave », voir la section 4.2.1.5.

feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention;

- b) Que le Directeur des poursuites criminelles et pénales examine systématiquement lors des enquêtes portant sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves⁵¹ ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention, l'opportunité de diffuser les motifs détaillés au soutien de sa décision de ne pas entreprendre de poursuites criminelles.

4.2.3 Une apparence de partialité des enquêtes menées par des pairs

L'impartialité concerne notamment l'absence de préjugés, favorables ou défavorables, à l'égard de l'une ou l'autre des parties impliquées dans les événements et surtout à l'influence réelle de ces préjugés dans les décisions affectant les droits de ces parties. L'impartialité est une notion plus subjective, relevant du domaine des perceptions, que celle de l'indépendance, qui touche à des éléments d'organisation et de structure plus tangibles et objectifs. L'impartialité est une notion qui concerne un individu plutôt qu'une organisation. Si l'impartialité d'une enquête est favorisée par une plus grande indépendance de la structure administrative à laquelle celle-ci est rattachée, son impartialité n'est pas garantie pour autant.

Les préjugés étant rarement exprimés publiquement, il s'agit plutôt de mettre en place des mécanismes destinés à contrer leurs effets éventuels afin que les droits de tous les intéressés soient respectés. Plusieurs éléments peuvent ainsi être mis à contribution. En matière d'enquête, l'impartialité peut se constater par la rigueur du processus suivi et l'exhaustivité du cheminement intellectuel abordant les différents aspects et perspectives d'un événement.

Les préjugés étant rarement exprimés publiquement, il s'agit plutôt de mettre en place des mécanismes destinés à contrer leurs effets éventuels afin que les droits de tous les intéressés soient respectés

L'impartialité d'une enquête repose notamment sur un processus clair dont l'application est cohérente pour tous, quelles que soient les circonstances de l'enquête ou les personnes qui font l'objet de cette enquête. Pour donner à la population l'assurance que le processus d'enquête suivi est impartial, des moyens concrets doivent être mis en place, notamment par l'adoption de règles et de procédures formelles garantissant l'uniformité et l'exhaustivité de ce processus. L'encadrement du processus d'enquête est une première étape afin d'assurer cette impartialité. Cet aspect a été abordé précédemment à la section 4.2.1 du présent rapport.

⁵¹ Pour des précisions sur la notion de « blessure grave », voir la section 4.2.1.5.

La transparence des conclusions et du raisonnement suivi peut également permettre de constater l'impartialité du processus d'enquête. En effet, la transparence rend possible de vérifier le raisonnement de l'équipe d'enquête et de l'apprécier. Un peu à la manière d'une décision motivée d'un tribunal, il est alors possible de suivre le raisonnement et les motifs justifiant une décision fondée sur une certaine appréciation des faits. Au Royaume-Uni, par exemple, le fait que les rapports d'enquête complets sont divulgués publiquement permet de s'assurer de l'impartialité du processus d'enquête, puisqu'il est ainsi possible au public de constater le raisonnement et la démarche qu'ont suivis les enquêteurs⁵². Nous avons également traité de cet aspect dans la section précédente.

La transparence rend possible de vérifier le raisonnement de l'équipe d'enquête et de l'apprécier

Un autre élément mérite maintenant d'être abordé, et porte sur l'existence de conflits d'intérêts, réels ou présumés, entre les enquêteurs et les policiers en raison d'une proximité professionnelle ou personnelle.

4.2.3.1 La remise en question de l'impartialité des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle

Les enquêtes publiques permettent, en quelques rares occasions, de mettre au jour certains éléments concernant le déroulement des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle. Les inquiétudes exprimées relativement à l'impartialité des enquêteurs concernent plus particulièrement la force de la solidarité policière.

Plusieurs ont soulevé un doute, et ce, bien avant l'affaire Villanueva, à l'égard de l'impartialité des enquêteurs policiers qui enquêtent sur d'autres policiers. Divers rapports et commissions d'enquête⁵³ se sont attardés à un aspect de la culture policière qu'ils ont parfois décrit comme une forte solidarité entre collègues policiers. Cet aspect nous amène à nous questionner sur la possibilité de garantir

⁵² Pour un exemple de rapport d'enquête de l'IPCC, consulter le lien Internet suivant : http://www.ipcc.gov.uk/adamson_redacted_19june-2.pdf, consulté le 28 juillet 2009.

⁵³ Voir notamment les rapports suivants :

- CORBO, Claude, président (1996), *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. Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MARIN, André, Ombudsman de l'Ontario (2008), *Une surveillance imperceptible*. Rapport de l'Ombudsman : enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales.
- POITRAS, Lawrence, président (1999), *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice*. Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec. Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- RACE RELATIONS AND POLICING TASK FORCE (1989), *The Report of the Race Relations and Policing Task Force*. Ontario: Race Relations and Policing Task Force.
- SALHANY, Roger, Q.C., Commissioner (2008), *Report of the Taman Inquiry*. Taman Inquiry into the Investigation and Prosecution of Derek Harvey-Zenk. Winnipeg: Minister of Justice and Attorney General.
- DAVIES, William H., Q.C. (2009), *Alone and Cold*. The Davies Commission Inquiry into the Death of Frank Paul. Interim Report. February 12th 2009. Vancouver: British Columbia. En ligne sur le site Internet suivant : <http://www.frankpaulinquiry.ca/report/>.

l'impartialité des enquêtes menées par des policiers sur d'autres policiers. Il semble que la perception du public soit mitigée quant à la réelle impartialité de ces enquêtes.

Cette perception concerne les policiers en service, mais dans une certaine mesure également les anciens policiers. Le rapport de l'ombudsman ontarien sur l'Unité des enquêtes spéciales (UES) souligne notamment que la présence d'un grand nombre d'anciens policiers au sein de l'équipe d'enquête et de ses gestionnaires pose certains défis quant à la perception qu'ont les citoyens de l'intégrité de tout l'organisme :

« Le fait que tous les gestionnaires d'enquête de l'UES soient des policiers retraités, tous hommes, tous blancs, entraîne un déséquilibre considérable dans la structure de cet organisme – déséquilibre qui mérite d'être redressé au plus vite. Plusieurs membres du personnel de l'UES nous ont dit qu'à leur avis cette composition du personnel de direction contribuait à perpétuer des coutumes policières et paramilitaires à l'UES. L'UES doit évoluer au-delà de ces traditions policières pour réaliser pleinement son potentiel d'organisme civil de surveillance⁵⁴. »

4.2.3.2 Les constats et les pratiques issus d'autres administrations

Les policiers seraient les premiers à bénéficier d'une confiance accrue de la population en l'impartialité des enquêteurs chargés de réaliser une enquête sur leurs actions. Une enquête crédible et impartiale pourra, lorsque cela s'applique, véritablement faire la lumière sur la nature de l'implication des policiers dans un incident donné, sans que des doutes persistent dans l'opinion publique.

Les policiers seraient les premiers à bénéficier d'une confiance accrue de la population en l'impartialité des enquêteurs chargés de réaliser une enquête sur leurs actions

L'une des solutions adoptées au sein d'autres administrations pour faire échec à la perception publique d'une solidarité entre policiers et ex-policiers nuisant à l'apparence d'impartialité des enquêteurs est d'assurer une présence plus importante de civils qualifiés et compétents dans le processus d'enquête. L'idée derrière cette solution est qu'une perspective extérieure au milieu policier pourrait permettre de prémunir, le cas échéant, les enquêteurs contre une vision biaisée d'une situation.

Ces civils qualifiés et compétents peuvent avoir différents niveaux d'implication dans les enquêtes. Ils peuvent être des observateurs civils, selon le modèle que propose la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC) dans son plus récent rapport sur la question⁵⁵. Ces civils pourraient

⁵⁴ MARIN, André, Ombudsman de l'Ontario (2008), *Une surveillance imperceptible*. Rapport de l'Ombudsman : enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales, p. 100.

⁵⁵ Le rapport de la Commission recommande de confier les enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers de la GRC à un service de police différent et qu'il soit possible de déployer des observateurs

prendre part à l'enquête d'une manière plus active. Ils pourraient également faire partie d'un organisme de surveillance qui chapeaute le travail des enquêteurs.

Plusieurs expériences menées au sein d'autres administrations illustrent ces différents modèles d'implication de civils dans les enquêtes réalisées sur des incidents impliquant des policiers.

L'observateur civil : la Commission des plaintes du public contre la GRC a mis sur pied un projet pilote d'observateurs civils indépendants. Ce projet vise à affecter un observateur aux enquêtes menées par la GRC sur des événements impliquant d'autres policiers de la GRC. Cet observateur a la responsabilité de surveiller l'enquête et de soulever, le cas échéant, les préoccupations concernant l'impartialité du processus d'enquête. Actuellement, dans certaines provinces canadiennes, un observateur indépendant est affecté aux enquêtes menées sur des décès résultant d'une intervention policière impliquant des policiers de la GRC. Ce projet a fait l'objet récemment d'une évaluation et demeure pour la GRC le moyen privilégié d'évaluation de l'impartialité de ses enquêtes⁵⁶.

L'enquêteur civil : certaines administrations ont choisi de favoriser la présence de civils au sein même des équipes d'enquête. On entend par *civils* des enquêteurs qui ne sont pas des policiers actifs et qui sont soit d'anciens policiers, soit des enquêteurs issus d'un autre domaine. En Ontario, par exemple, les enquêteurs de l'Unité des enquêtes spéciales (UES) sont tous des civils, mais principalement d'anciens policiers. Le personnel du Police Ombudsman for Northern Ireland (PONI) est composé à 50 % d'enquêteurs « civils » (sans formation ou expérience policière) et à 50 % d'anciens policiers. Cet organisme a, en collaboration avec un établissement universitaire et dans le cadre d'une stratégie visant à augmenter la proportion de civils au sein des enquêtes criminelles, élaboré un programme agréé de formation des civils sur les enquêtes criminelles.

Le commissaire civil : au Royaume-Uni, l'organisme chargé d'enquêter sur les plaintes du public contre la police et de surveiller l'examen de ces plaintes s'occupe également de mener certaines enquêtes criminelles sur des agissements policiers. L'Independent Police Complaints Commission (IPCC) peut choisir, selon les situations, de surveiller ou de superviser les enquêtes réalisées par les services de police ou de mener une enquête indépendante. Normalement, les cas de décès ou de blessures graves survenus à l'occasion d'une intervention policière feront l'objet d'une enquête autonome. L'IPCC est

civils à ces enquêtes. COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC (2009), *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*. Paul E. Kennedy, président de la Commission des plaintes du public contre la GRC. Ottawa, 11 août 2009, p. XV et XVI.

⁵⁶ COMMISSION FOR PUBLIC COMPLAINTS AGAINST THE RCMP, *Final Report – Review of the Independent Observer Pilot Project*, 20 avril 2009. En ligne sur le site Internet suivant : <http://www.cpc-cpp.gc.ca/prr/rep/opp/review-examen08-eng.aspx>.

dirigée par 15 commissaires, nommés pour un mandat de 5 ans, qui ne peuvent, légalement, être d'anciens policiers. Les commissaires sont responsables des enquêtes et prennent les décisions sur les cas individuels.

Si l'on examine les façons de faire retenues ailleurs en matière d'enquête sur les policiers, on remarque qu'il y a peu d'endroits où les enquêtes sont menées exclusivement par des civils sans aucun antécédent policier. La plupart de ces organismes recrutent une bonne partie de leurs enquêteurs parmi d'anciens policiers. Cela n'est toutefois pas non plus sans entraîner certaines difficultés, comme le souligne l'ombudsman ontarien dans son rapport⁵⁷ sur l'Unité des enquêtes spéciales. En Ontario et en Irlande du Nord, on tente par contre de favoriser la présence d'enquêteurs civils sans expérience policière préalable au sein des équipes d'enquête, afin d'assurer une plus grande impartialité.

4.2.3.3 La conclusion et la recommandation

Rassurer la population sur l'absence de préjugés des enquêteurs responsables des enquêtes sur les incidents impliquant des policiers n'est pas chose facile lorsque ces enquêteurs sont des policiers actifs, et même d'anciens policiers. Pour garantir une plus grande impartialité, le Protecteur du citoyen est d'avis que l'on doit assurer la présence d'enquêteurs civils qualifiés au sein des équipes d'enquête chargées de réaliser les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers, plutôt que d'avoir uniquement recours à des policiers en service ou à d'anciens policiers.

On doit assurer la présence d'enquêteurs civils qualifiés au sein des équipes d'enquêtes chargées de réaliser les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers

Le Protecteur du citoyen est d'avis que les enquêteurs civils qualifiés doivent agir au cœur même des enquêtes et non seulement en tant qu'observateurs extérieurs. Le fait de participer à toutes les étapes de l'enquête permet d'assurer une plus grande impartialité tout au long du processus d'enquête, plutôt que d'exercer une surveillance limitée de ces enquêtes. En effet, le rôle des observateurs, et jusqu'à un certain point des commissaires civils, relève davantage d'une évaluation *a posteriori* des enquêtes, ce qui ne permet pas d'intervenir au besoin sur le déroulement de l'enquête.

L'absence de programmes de formation ouverts aux civils pour acquérir les compétences nécessaires au travail d'enquêteur est l'un des obstacles identifiés qui limitent le nombre d'enquêteurs civils qui pourraient actuellement réaliser les enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers. La formation sur les techniques d'enquête criminelle est déjà offerte au sein de l'École nationale de police du Québec en partenariat avec différentes universités québécoises. L'École nationale et ces universités peuvent donc contribuer à la formation des enquêteurs civils et leur permettre d'acquérir les mêmes connaissances que les enquêteurs policiers. Les normes, les critères et les méthodes d'enquêtes

⁵⁷ MARIN, André, Ombudsman de l'Ontario (2008), *Une surveillance imperceptible*. Rapport de l'Ombudsman: enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales.

enseignés devraient être de même nature que ceux qui sont enseignés aux policiers pour garantir une qualité équivalente des enquêtes menées par des civils compétents.

Il est par ailleurs évident que l'on ne peut faire l'économie de la compétence développée par des enquêteurs policiers pour la réalisation des enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers. Ainsi, l'expertise d'anciens policiers est essentielle pour s'assurer que ces enquêtes sont réalisées selon les plus hauts standards des enquêtes de crimes majeurs, que les enquêteurs civils non policiers sont adéquatement formés et qu'ils acquièrent une bonne expérience au contact de ces enquêteurs. L'introduction d'enquêteurs civils ne pourra se faire que de manière graduelle, et leur formation complète prendra un certain temps. La présence d'une majorité d'enquêteurs civils demeure toutefois, à terme, l'objectif à atteindre.

RECOMMANDATION 4 - IMPARTIALITÉ : PRÉSENCE D'ENQUÊTEURS CIVILS EN PLUS DES ENQUÊTEURS POLICIERS

Considérant que les enquêtes menées actuellement sur des incidents graves impliquant des policiers en application de la Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique sont conduites exclusivement par d'autres policiers;

Considérant que l'apparence d'impartialité peut difficilement être maintenue lorsque des policiers en service enquêtent sur d'autres policiers;

Considérant que la contribution de civils au sein même des équipes responsables de mener ces enquêtes peut permettre de rassurer les citoyens quant à l'impartialité de tout le processus d'enquête;

Considérant que l'expérience développée dans d'autres administrations démontre qu'il est possible de former des enquêteurs civils qualifiés à la réalisation d'enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers;

Considérant que la confiance de la population envers ces enquêtes est essentielle pour que celles-ci soient crédibles et efficaces;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que le gouvernement du Québec assure graduellement la présence d'enquêteurs civils qualifiés⁵⁸ au sein des équipes chargées de mener les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves⁵⁹ ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme

⁵⁸ Nous entendons ici par *enquêteurs civils* des personnes n'ayant pas de formation ou d'expérience policière.

⁵⁹ Pour des précisions sur la notion de « blessure grave », voir la section 4.2.1.5.

à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention, et pour ce faire, qu'il mandate l'École nationale de police afin qu'elle mette sur pied des programmes de formation aux techniques d'enquêtes criminelles destinés à des civils ainsi désignés.

Nous sommes conscients du fait que cette recommandation pourra difficilement être mise en œuvre dans le contexte de l'organisation policière actuelle. Cette recommandation nécessite de profondes modifications au processus prévu dans la Politique ministérielle. Nous aborderons ces questions au chapitre 5 du présent rapport.

4.2.3.4 La représentativité : une surveillance civile reflétant la diversité

La présence, au sein même des services policiers, de femmes et de personnes reflétant la diversité ethnoculturelle de la société est certainement de nature à accroître la confiance du public et à renforcer le nécessaire partenariat entre citoyens et policiers.

Le Comité d'enquête sur les relations entre les services policiers et les minorités visibles et ethniques⁶⁰ s'est intéressé à la présence de policiers issus de ces minorités au sein du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal. Le Comité en est venu à la conclusion que le nombre de policiers issus de minorités ethniques et visibles était insuffisant en proportion de la présence importante de ces minorités dans l'ensemble de la population montréalaise⁶¹. Le rapport Bellemare a donc recommandé « ... que le nombre de policiers issus de minorités ethniques et visibles soit augmenté de telle sorte qu'il soit représentatif de la population québécoise, pour permettre un service plus efficace et adapté aux besoins des différentes communautés qui forment la population⁶² ».

Actuellement, le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) regroupe près de 4 600 policiers qui desservent ses 1 800 000 habitants. Les hommes représentent 74,3 % de l'effectif et les femmes, 25,7 %. Parmi les policiers, 186 personnes sont issues de minorités ethniques et 276 appartiennent à une minorité visible⁶³. Les policiers issus de ces groupes de la population représentent donc maintenant un peu plus de 10 % des effectifs totaux du SPVM.

⁶⁰ BELLEMARE, Jacques, président (1988), *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques*. Rapport final du Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques. Québec : Commission des droits de la personne du Québec, p. 139.

⁶¹ *Ibid.*, p. 151. À cette époque, les minorités ethniques et visibles représentaient 21,11 % de la population totale et 4,62 % de l'effectif total du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal.

⁶² *Ibid.*, p. 139.

⁶³ Information tirée du site Internet du Service de police de la Ville de Montréal : http://www.spvm.qc.ca/fr/profil/4_1_aproposspvm.asp, consulté le 31 juillet 2009.

À la Sûreté du Québec, les femmes représentent 16,1 % de l'effectif policier et les communautés culturelles, 1,2 %⁶⁴.

Ainsi, vingt ans plus tard, cette recommandation du rapport Bellemare, bien qu'elle ait entraîné des progrès, est toujours pertinente. Les efforts de diversification des effectifs policiers doivent donc être poursuivis pour permettre à la police de se rapprocher des communautés, ce qui contribuerait certainement à gagner leur confiance.

4.2.3.5 La conclusion et la recommandation

Afin que soit fournie une garantie supplémentaire de l'impartialité des enquêtes réalisées sur des incidents graves impliquant des policiers, le Protecteur du citoyen est d'avis que des civils devraient également assurer la surveillance et l'imputabilité du processus d'enquête. Ainsi, la présence de commissaires civils, supervisant et surveillant le processus d'enquête, offrirait une garantie d'impartialité supplémentaire. Un mécanisme de surveillance par des commissaires civils peut avoir une portée très différente selon qu'il chapeaute des services de police, un peu selon le modèle des observateurs civils de la GRC, ou encore s'il chapeaute un organisme d'enquête indépendant. Nous formulerons, dans le chapitre 5 du présent rapport, une recommandation à cet égard.

Dans l'éventualité où un mécanisme de surveillance par des commissaires civils serait retenu, la représentation de l'équilibre homme-femme et celle de la diversité ethnoculturelle québécoise devraient être favorisées parmi ces commissaires civils, d'autant plus que les incidents les plus dénoncés impliquant des policiers ces dernières années concernaient des victimes appartenant à des communautés ethnoculturelles.

La représentation de l'équilibre homme-femme et celle de la diversité ethnoculturelle québécoise devraient être favorisées

RECOMMANDATION 5 - IMPARTIALITÉ : REPRÉSENTATION ÉQUILIBRÉE DE LA DIVERSITÉ

Considérant le caractère toujours actuel et pertinent des recommandations formulées antérieurement sur les questions de représentativité des communautés culturelles et des minorités visibles au sein des organisations policières;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que le gouvernement du Québec favorise la représentation de l'équilibre homme-femme et de la diversité ethnoculturelle québécoise parmi les personnes chargées de réaliser, de surveiller et de superviser les enquêtes sur

⁶⁴ Information tirée du site Internet de la Sûreté du Québec : <http://www.suretequebec.gouv.qc.ca/mission-et-services/organisation/effectifs-ressources-sq.jsp>, consulté le 31 juillet 2009.

des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves⁶⁵ ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention.

4.2.4 Une indépendance douteuse

4.2.4.1 Un critère : assurer l'indépendance du processus d'enquête

La notion d'indépendance du processus d'enquête concerne la structure organisationnelle de l'organisme responsable de mener ces enquêtes. Elle se distingue de la notion d'impartialité, qui touche davantage au processus intellectuel d'un enquêteur en particulier. L'indépendance s'attarde donc davantage aux mécanismes organisationnels qui favorisent une distance et une autonomie par rapport à l'objet de l'enquête.

L'indépendance consiste principalement à s'assurer que les personnes chargées de mener l'enquête, ainsi que celles qui ont à décider si des accusations criminelles doivent être déposées ou non ne sont pas liées à l'organisation policière impliquée. Par ce critère, on cherche à assurer la distance nécessaire et l'autonomie de l'organisation administrative et, par conséquent, des personnes qui auront un rôle décisif dans l'issue de l'enquête. L'indépendance des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle peut être ultimement garantie par une autonomie organisationnelle complète par rapport au service de police concerné.

Pour ce critère, nous avons donc recherché, dans la Politique ministérielle québécoise, la présence de certains éléments qui permettraient de garantir l'indépendance des personnes responsables des enquêtes et celle de l'organisme responsable de l'analyse des résultats de cette enquête⁶⁶.

4.2.4.2 La recherche des indices d'indépendance dans la procédure d'enquête sur les incidents impliquant des policiers

Le rattachement des responsables des enquêtes

Le premier aspect du critère d'indépendance concerne l'identité des personnes responsables de mener les enquêtes. Le critère de l'indépendance commande une certaine distance relativement à l'objet même de l'enquête et non seulement à l'égard des personnes impliquées.

⁶⁵ Pour des précisions sur la notion de « blessure grave », voir la section 4.2.1.5.

⁶⁶ Pour une description détaillée des pouvoirs et du rôle du Directeur des poursuites criminelles et pénales, consulter l'annexe VII.

En Ontario, lors des auditions du Groupe d'étude sur les relations interraciales et la surveillance policière, en avril 1988, plusieurs intervenants ont exprimé des inquiétudes concernant l'intégrité d'un processus selon lequel certains services de police étaient chargés d'effectuer des enquêtes sur des policiers d'un autre service impliqués dans le décès d'un civil survenu au cours d'une intervention policière. Ce groupe d'étude a rapidement écarté l'option de confier ces enquêtes à un service policier distinct, en raison du manque d'indépendance. La perception du public ontarien à cette époque était que de telles enquêtes menées par des policiers ne permettaient pas de s'assurer de l'indépendance nécessaire à leur crédibilité.

Contrairement aux systèmes ontarien et britannique dans lesquels des civils – souvent d'anciens policiers – mènent ces enquêtes, la Politique ministérielle confie l'enquête à des policiers en service. Au Québec, les personnes qui enquêtent sur les incidents impliquant des policiers sont donc des policiers actifs d'un autre service de police. Ceux-ci peuvent être appelés à travailler, dans d'autres circonstances et dans le cadre de leur affectation ordinaire, avec les policiers des services faisant l'objet de l'enquête.

La Politique ministérielle québécoise repose essentiellement sur le postulat que si l'enquête est réalisée par un service de police différent de celui qui est impliqué dans les événements, cela permet une enquête indépendante. Malgré une nouvelle appellation de la Politique ministérielle sous le titre « enquête indépendante », qui se veut plus rassurant, rien dans le système en place, à l'exception des obligations déontologiques⁶⁷, ne permet de garantir que les enquêteurs responsables de l'enquête ne présentent pas de liens professionnels, de parenté ou d'amitié avec les policiers faisant l'objet d'une enquête. De plus, le principe d'alternance qui joue implicitement dans la Politique ministérielle, qui fait qu'une enquête est menée par exemple par la Sûreté du Québec sur les actions du SPVM et que le lendemain, les rôles peuvent être inversés pour un autre événement où le SPVM enquêtera alors sur la Sûreté du Québec, mine, à la base même, l'indépendance de ces enquêtes.

D'ailleurs, selon les définitions et critères proposés dans le rapport de la Commission des plaintes du public contre la GRC (rapport Kennedy), l'actuelle Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique ne correspond pas à un système d'enquête « indépendant »⁶⁸. Le rapport Kennedy définit le critère

67 Code de déontologie des policiers du Québec, chap. P-13.1, r. 1, article 9.

68 COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*. Paul E. Kennedy, président de la Commission des plaintes du public contre la GRC. Ottawa, 11 août 2009.

d'indépendance selon la proximité existant entre l'organisme responsable de mener l'enquête et le service de police impliqué dans les événements. Le modèle le plus dépendant est celui qui repose sur les enquêtes que mène le même service de police que celui auquel est rattaché le policier impliqué dans les événements. Le modèle le plus indépendant est celui qui est composé uniquement de civils et qui repose sur un organisme complètement autonome des services policiers.

À la lumière des critères retenus par le Protecteur du citoyen et des conclusions des commissions Poitras, Corbo et Bellemare⁶⁹, une organisation administrative qui permet que les enquêtes soient menées par des collègues policiers ne respecte pas les principes d'indépendance qui pourraient rassurer les citoyens à l'égard des enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers. Les commissions d'enquête Davies en Colombie-Britannique et Salhany au Manitoba⁷⁰ en sont également venues à la conclusion qu'il n'était pas souhaitable de confier à un autre service de police les enquêtes criminelles portant sur des incidents graves impliquant des policiers. Elles ont déterminé que cela ne permettait pas de s'assurer de l'indépendance de ces enquêtes.

Une organisation administrative qui permet que les enquêtes soient menées par des collègues policiers ne respecte pas les principes d'indépendance

Il est clair pour le Protecteur du citoyen que toute procédure d'enquête, particulièrement celle pour laquelle des doutes sont exprimés sur l'indépendance du processus, doit mettre en place des conditions objectives et vérifiables qui permettront d'enrayer cette perception.

L'entité chargée de décider si des accusations criminelles doivent être déposées ou non est indépendante des services policiers

Le deuxième aspect du critère d'indépendance s'attarde à la situation de la personne ou de l'organisme chargé, au terme de l'enquête, de décider si des accusations criminelles doivent être portées ou non contre les policiers qui font l'objet d'une enquête. Cette personne ou cet organisme doit être indépendant des services de police.

Au Québec, comme dans la majorité des systèmes, la décision de porter ou non des accusations est prise par un procureur aux poursuites criminelles et pénales, relevant du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), un organisme indépendant agissant sous l'autorité générale du ministre de la Justice et Procureur général. Cette personne est donc indépendante des services policiers. La décision du procureur est basée sur le rapport d'enquête que rédige le service

⁶⁹ Pour un tableau synthèse qui présente les principaux constats et recommandations de ces rapports, consulter l'annexe II.

⁷⁰ Pour plus de détails sur ces commissions d'enquête, consulter l'annexe VI.

de police désigné. Le procureur n'a pas le rôle de remettre en question cette enquête, mais simplement de décider si la preuve recueillie est suffisante pour démontrer que le policier visé a commis une infraction criminelle. Il est toutefois à noter que s'il le juge nécessaire, le Directeur des poursuites criminelles et pénales peut demander un complément d'enquête⁷¹. De tels compléments sont d'ailleurs requis fréquemment, soit dans plus de 50 % des cas. Bien que l'évaluation du procureur aux poursuites criminelles et pénales se doive d'être impartiale, l'indépendance de celui-ci n'est pas en soi suffisante pour garantir l'indépendance du processus d'enquête. Ce dernier n'intervient en effet qu'une fois l'enquête terminée et ne se prononce pas sur sa qualité.

Dans la plupart des organismes comparés dans le cadre de notre enquête, la décision de porter ou non des accusations sera laissée à l'appréciation du procureur aux poursuites criminelles et pénales. Sans remettre en question cette manière de procéder au Québec, nous croyons intéressant de souligner, à titre d'exemple, que l'UES de l'Ontario a sa propre équipe de procureurs pour prendre cette décision. Nous croyons par contre, comme l'a souligné l'Ombudsman de l'Ontario dans son rapport sur l'UES, qu'il est nécessaire, dans ce cas, d'assurer une cohérence entre les procureurs qui prendront la décision de déposer des accusations et ceux qui, par la suite, porteront le dossier devant le tribunal.

4.2.4.3 L'évaluation de la procédure actuelle quant au critère de l'indépendance requise

Compte tenu de tout ce qui précède, le Protecteur du citoyen en vient à la conclusion que la Politique ministérielle québécoise en vigueur n'offre pas les garanties d'indépendance qui permettent de rassurer le public sur les enquêtes criminelles menées sur des policiers impliqués dans des incidents graves. Les personnes qui réalisent les enquêtes ne sont pas indépendantes des services policiers. Aucune instance indépendante des services policiers ou du ministère de la Sécurité publique ne supervise la manière dont ces enquêtes sont réalisées ou les méthodes employées.

Le Protecteur du citoyen formulera une recommandation concernant cet aspect de la Politique ministérielle au chapitre 5 du présent rapport.

⁷¹ Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales, L.R.Q., chap. D-9.1.1, article 20.

4.2.5 La surveillance et l'imputabilité des enquêtes sur des incidents impliquant des policiers

La surveillance réfère aux mécanismes mis en place pour vérifier la qualité et l'impartialité des enquêtes réalisées. L'imputabilité signifie que l'organisme et le ministère responsable des enquêtes sur les policiers doivent rendre compte de la façon dont ces enquêtes sont réalisées et des résultats obtenus. L'objectif est de permettre, tant au public qu'aux représentants élus, d'évaluer la crédibilité et l'efficacité de ces enquêtes, d'avoir une connaissance du processus général appliqué et, conséquemment, d'avoir la possibilité d'apporter ou de suggérer des mesures correctives au besoin.

4.2.5.1 Les mécanismes de surveillance et de reddition de comptes des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle

La Loi sur la police confie au ministère de la Sécurité publique la responsabilité de déterminer les grandes orientations en matière d'organisation policière et de prévention de la criminalité. Pour ce faire, il est chargé d'élaborer et de proposer des plans stratégiques et des politiques. Il a également la responsabilité de conseiller et de surveiller les autorités locales ou régionales dans la mise en œuvre des mesures visées par la Loi sur la police et de vérifier l'efficacité des services de police⁷².

À l'heure actuelle au Québec, la mise en œuvre de la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention fait en sorte que les services de police désignés mènent leur enquête de manière autonome et selon les procédures qui leur sont propres. Il n'y a pas de mécanisme particulier de surveillance de la qualité de ces enquêtes ou de leur efficacité. Le ministère de la Sécurité publique recueille par ailleurs de l'information sur chacune de ces enquêtes, mais nous avons constaté qu'elle ne fait pas l'objet d'analyse ou de traitement particulier. Dans le cadre de notre enquête, afin de répondre à des interrogations simples sur l'application de la Politique ministérielle (nombre de dossiers, région ou corps policier impliqué, type de situation ayant donné lieu à l'application de la Politique ministérielle), des statistiques ont dû être colligées pour donner suite à nos demandes. De plus, le Ministère ne recueille pas d'information sur les coûts, les frais divers ou les délais de traitement qui permettrait d'analyser l'efficacité des enquêtes et les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la Politique ministérielle.

Il n'y a pas de mécanisme particulier de surveillance de la qualité de ces enquêtes ou de leur efficacité

En réalité, la seule forme de contrôle externe est l'analyse du dossier par le Directeur des poursuites criminelles et pénales (le Directeur), une fois l'enquête terminée. L'étude du dossier par le Directeur ne s'attarde pas principalement aux méthodes et aux pratiques policières, et ne les remet pas en question. Il n'est pas non plus de la responsabilité du Directeur de le faire. Elle ne fait que constater la

⁷² Loi sur la police, L.R.Q., chap. P-13.1, articles 304 et 307.

présence d'une preuve suffisante ou non pour justifier ou non le dépôt d'accusations criminelles, sans commenter le processus au terme duquel cette preuve a été obtenue.

4.2.5.2 Des pistes de solution pour améliorer les mécanismes de surveillance et d'imputabilité

Le Protecteur du citoyen considère que le ministre responsable de l'application de la Politique ministérielle devrait pouvoir répondre du processus suivi au cours de ce type d'enquête. Pour ce faire, il doit, d'abord, documenter la mise en œuvre des règles établies.

Le ministère responsable de l'application de la Politique ministérielle devrait pouvoir répondre du processus suivi au cours de ce type d'enquête

Le ministre responsable devrait également exercer une surveillance de l'application du processus et des résultats obtenus. Un rapport public devrait informer la population et rendre compte des activités réalisées de même que des résultats obtenus.

Des propositions quant à la surveillance et à l'imputabilité de l'organisme et des personnes responsables de ces enquêtes seront formulées dans le chapitre suivant, lequel détaillera l'option que recommande le Protecteur du citoyen.

5 Modèle proposé

Le Protecteur du citoyen a analysé la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention, du ministère de la Sécurité publique, en fonction de différents critères. Le résultat de cette analyse nous conduit à un certain nombre de constats.

Nous avons établi précédemment que les enquêtes menées en application de la Politique ministérielle n'étaient pas suffisamment encadrées, ce qui permet que des règles différentes s'appliquent d'une enquête à l'autre. Ce manque d'encadrement des enquêtes joint au fait que celles-ci sont confiées à des policiers en service ne permettent pas de rassurer les citoyens quant à leur impartialité et à la probité du processus. Enfin, nous avons démontré que la mécanique actuelle de la Politique ministérielle n'offre pas de garantie d'indépendance, puisque la réalisation des enquêtes repose essentiellement sur les services policiers.

Devant ces constats, le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations visant à améliorer ces différents aspects. Nous nous sommes interrogés sur la faisabilité, pour le ministère de la Sécurité publique, de mettre en place les différentes recommandations proposées dans le cadre actuel de l'organisation administrative de ces enquêtes. Or, nous sommes d'avis que la réalisation des **recommandations 1 à 5** est compromise si ne sont pas modifiées les structures administratives existantes.

En effet, les constats énumérés précédemment dans l'évaluation de la Politique ministérielle nous mènent à la conclusion suivante : les différentes lacunes mises en évidence ont un effet de cumul et de renforcement du fait de leur interaction, effet qui a donc une portée systémique plus grande que la simple addition de leurs conséquences respectives. La réponse à cette situation doit donc se trouver dans une solution extérieure au système actuel d'où la proposition, après exploration de différentes options, du modèle privilégié par le Protecteur du citoyen.

Les différentes lacunes mises en évidence ont un effet de cumul et de renforcement du fait de leur interaction, effet qui a donc une portée systémique plus grande que la simple addition de leurs conséquences respectives

5.1 Les options

Il existe une diversité d'organismes pouvant réaliser les enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers. Le rapport Kennedy⁷³, rendu public en août dernier, classe les différents modèles existants selon leur degré d'indépendance à l'égard des services policiers. Il y a le modèle « dépendant » pour lequel « la police dépend de la police pour mener des enquêtes sur ses propres membres⁷⁴ ». Il y a aussi le modèle « interdépendant », qui repose sur des policiers et des civils qui « travaillent de concert à différents degrés⁷⁵ ». Enfin, il y a le modèle « indépendant » dans lequel les enquêtes criminelles sur la police sont menées par des civils sans que la police fasse partie du processus.

Les meilleurs exemples du modèle « dépendant » sont les directions des affaires internes des services de police, telles que la Direction des affaires internes de la Sûreté du Québec, qui réalisent des enquêtes sur leur propre personnel. L'actuelle Politique ministérielle se situe également dans le modèle « dépendant », puisque les enquêtes reposent uniquement sur des policiers, bien que ceux-ci viennent d'un service de police différent et qu'aucun civil n'est impliqué.

Il existe différents exemples de modèle « interdépendant ». L'un de ceux-ci est l'organisme Alberta Serious Incident Response Team (ASIRT), que vient de créer le gouvernement albertain⁷⁶. Cet organisme repose sur des enquêteurs policiers et d'anciens policiers, mais est dirigé par un directeur civil qui est également procureur de la Couronne. Un autre exemple de modèle « interdépendant » est celui des observateurs civils, et même dans une certaine mesure des commissaires civils, lorsqu'ils surveillent de l'extérieur et *a posteriori* les enquêtes réalisées par des services policiers.

⁷³ COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*. Paul E. Kennedy, président de la Commission des plaintes du public contre la GRC. Ottawa, 11 août 2009.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 93.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 94.

⁷⁶ Pour plus de détails sur l'organisme ASIRT, consulter l'annexe VI.

Le modèle « indépendant » se caractérise par un organisme composé d'enquêteurs civils, soit des anciens policiers, soit des enquêteurs ayant une autre expérience ou formation. Les principaux exemples de ce modèle sont l'Unité des enquêtes spéciales (UES) de l'Ontario, le Police Ombudsman for Northern Ireland (PONI) en Irlande du Nord et l'Independent Police Complaints Commission (IPCC) au Royaume-Uni, lorsque ce dernier réalise des enquêtes autonomes sur les incidents graves⁷⁷.

Aucun modèle n'est parfait et chacun présente des avantages et des inconvénients. Par exemple, certains aspects du fonctionnement de l'UES de l'Ontario ont été critiqués dans le cadre d'une enquête de l'ombudsman ontarien, bien que ses raisons d'être et le principe même de son existence n'aient jamais été remis en question.

5.2 La recommandation du Protecteur du citoyen

5.2.1 La création du Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant des services de police

Au fil des ans, plusieurs commissions d'enquête indépendantes⁷⁸ dans différentes provinces canadiennes en sont venues à la conclusion qu'il n'est pas souhaitable que les enquêtes criminelles sur les incidents graves impliquant des policiers soient confiées à d'autres policiers, qu'il soit du même service de police ou d'un service de police différent, puisque cela ne permet pas de garantir l'indépendance de ces enquêtes.

La réflexion et les constats du Protecteur du citoyen ne sont pas différents pour le Québec. L'idée de proposer un organisme indépendant avait d'ailleurs déjà été amenée au Québec en 1992, par Claude Corbo, bien qu'elle n'ait pas été reprise par les gouvernements québécois depuis.

Pour les motifs invoqués dans la section 4.2.4 du présent rapport relativement au renforcement des garanties d'indépendance des enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers, ainsi que pour les motifs concernant l'impartialité de ces mêmes enquêtes présentés dans la section 4.2.3, le Protecteur du citoyen est d'avis que le modèle indépendant est la réponse la plus adéquate dans les circonstances.

Nous sommes également d'avis que seule la mise en place d'un tel organisme indépendant des services policiers permettra l'intégration et la mise en œuvre des **recommandations 1 à 5** du présent rapport.

⁷⁷ Pour plus de détails sur ces trois organismes, consulter l'annexe VI.

⁷⁸ Voir notamment les rapports du Race Relations and Policing Task Force (1989) (Ontario), du commissaire Roger Salhany (2008) (Manitoba) et du commissaire William H. Davies (2009) (Colombie-Britannique), qui sont présentés à l'annexe VI. Voir également le rapport Corbo (1992) (Québec) à l'annexe VI.

D'emblée, nous tenons à préciser que le financement d'un tel organisme peut résulter en majeure partie de la réallocation de fonds et de ressources déjà investis, comme nous le verrons à la section 5.4.2 du présent rapport.

Nous suggérons de nommer cet organisme *Bureau des enquêtes spéciales*, bien que le nom importe moins que les pouvoirs, attributs et conditions d'exercice qui lui seront conférés.

RECOMMANDATION 6 - CRÉATION D'UN BUREAU DES ENQUÊTES SPÉCIALES

Considérant que l'actuelle Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique ne permet pas de garantir l'application cohérente de règles formelles, l'impartialité, la transparence du processus et des résultats, l'indépendance et, enfin, la surveillance et l'imputabilité des enquêtes menées sur des policiers impliqués dans des incidents graves;

Considérant les recommandations 1 à 5 du présent rapport visant à améliorer la cohérence, l'encadrement formel, l'impartialité et la transparence du processus d'enquête sur les incidents graves impliquant les policiers;

Considérant que la mise en œuvre des **recommandations 1 à 5** est actuellement impraticable sans modifier les structures administratives existantes;

Considérant que parmi les modèles et l'expérience développés au sein d'autres administrations pour réaliser les enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers, le modèle d'un organisme indépendant reposant entre autres sur la participation active de civils est celui qui répond le mieux aux critères retenus par le Protecteur du citoyen;

Considérant que l'expérience au sein d'autres administrations démontre la faisabilité et l'efficacité du modèle de l'organisme indépendant;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que soit modifiée la Loi sur la police (L.R.Q., chap. P-13.1) afin de créer le Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant ayant le mandat de mener les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves⁷⁹ ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention.

Nous aborderons dans la prochaine section les principales caractéristiques proposées pour le Bureau des enquêtes spéciales, ainsi que les incidences budgétaires.

⁷⁹ Pour des précisions sur la notion de « blessure grave », voir la section 4.2.1.5.

5.2.2 Le lien avec le Commissaire à la déontologie policière

Le Protecteur du citoyen a examiné certains organismes qui existent au Québec afin de vérifier qui pourrait accueillir et supporter la responsabilité de mener de telles enquêtes. Parmi ces organismes, le Commissaire à la déontologie policière est celui dont les fonctions s'apparentent le plus à celle de surveillance des activités policières. Au départ, notre réflexion nous donc a amenés à considérer l'hypothèse d'un élargissement du mandat du Commissaire à la déontologie policière. Cette option n'a toutefois pas été retenue, pour les motifs suivants.

Premièrement, la nature même des enquêtes menées par le Commissaire à la déontologie policière est très différente d'une enquête criminelle. Les enquêtes sur des plaintes alléguées ne présentent pas le même degré d'urgence et de gravité que les enquêtes criminelles sur des incidents impliquant des policiers et qui entraînent le décès ou des blessures graves pour un civil. Ces enquêtes sont beaucoup plus proches des enquêtes de crimes majeurs que de celles sur des plaintes liées au comportement des policiers.

Deuxièmement, le Commissaire maintient des liens étroits de collaboration avec les directions des services de police afin de prévenir la commission ou la répétition de conduites dérogatoires au Code de déontologie. Le Commissaire donne également des formations aux futurs policiers sur les règles déontologiques qui s'appliqueront à eux. Ce travail de collaboration est certes pertinent et important pour sensibiliser les services de police aux règles déontologiques et pour diffuser celles-ci, mais donne également l'impression d'une grande proximité avec les policiers.

Troisièmement, le Commissaire à la déontologie policière reconnaît qu'il doit actuellement travailler à « renforcer le lien de confiance à son égard, notamment celui des minorités⁸⁰ ». Le manque de confiance de certains membres du public envers le Commissaire à la déontologie policière n'en fait pas un organisme idéal, du moins dans les prochaines années, pour accueillir le mandat de réaliser des enquêtes importantes et parfois controversées.

Ainsi, considérant les critères du Protecteur du citoyen et l'examen de la Politique ministérielle présentée dans le chapitre précédent, nous croyons qu'il est actuellement préférable de confier à un organisme distinct la conduite des enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers.

Par ailleurs, nous ne rejetons pas la possibilité que le mandat de cet organisme indépendant puisse éventuellement être combiné à celui de la déontologie policière pour constituer un seul organisme. Un modèle similaire à celui de l'IPCC au Royaume-Uni ou de PONI en Irlande du Nord pourrait être envisagé au

Il est préférable de confier à un organisme distinct la conduite des enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers

⁸⁰ COMMISSAIRE À LA DÉONTOLOGIE POLICIÈRE (2008), *Rapport annuel de gestion 2007-2008*. Commissaire à la déontologie policière, p. 13.

Québec une fois que l'organisme indépendant chargé de mener les enquêtes criminelles sera bien établi et solidement implanté, ce qui prendra quelques années.

5.3 Les principales caractéristiques du modèle proposé

La **recommandation 6** du présent rapport suggérant la constitution du Bureau des enquêtes spéciales, un organisme indépendant d'enquête, exige d'apporter des modifications substantielles aux manières de faire actuelles concernant les enquêtes menées sur des incidents graves impliquant des policiers. Le Protecteur du citoyen a réfléchi aux modifications législatives et réglementaires pouvant concrétiser ce nouvel organisme indépendant.

La constitution du Bureau des enquêtes spéciales exige d'apporter des modifications substantielles aux manières de faire actuelles

La création et la mise sur pied du Bureau demanderont une série de modifications aux lois, à la réglementation, ainsi qu'aux politiques et directives ministérielles et des services policiers. L'implantation de cet organisme implique plusieurs étapes à franchir, de manière ordonnée, pour atteindre le résultat souhaité. Nous sommes conscients qu'une période de transition sera nécessaire à la mise en œuvre administrative et structurelle de l'organisme. Nous considérons qu'un plan d'implantation ainsi qu'un échéancier devront être préparés pour la concrétisation de cet organisme indépendant et le Protecteur du citoyen suivra, le cas échéant, tout le processus avec attention.

Afin de faciliter la compréhension du modèle recommandé, nous présentons un schéma organisationnel qui illustre la structure administrative proposée et ses liens avec les instances existantes (figure 1).

5.3.1 Le rattachement du Bureau des enquêtes spéciales

La première question qui se pose est celle du rattachement de cet organisme indépendant. Quel ministre doit en être responsable devant l'Assemblée nationale?

Dans certaines administrations, les enquêtes menées sur des incidents graves impliquant des policiers relèvent du ministre de la Justice ou de son équivalent. Le fait que l'organisme responsable de ces enquêtes se rapporte à un ministre distinct de celui qui est responsable de l'organisation des services policiers présente certainement des garanties d'indépendance de nature à rassurer le public sur l'impartialité de ces enquêtes.

Ce modèle présente certains avantages, et l'analyse du Protecteur du citoyen s'y est attardée. De plus, le fait de relever d'un ministre distinct de celui qui est responsable des affaires policières donne les coudées franches aux personnes chargées de ces enquêtes pour dénoncer, par exemple, des problèmes de collaboration des services policiers impliqués dans les événements.

Par contre, ce modèle présente l'inconvénient potentiel de nuire à la collaboration des services policiers aux enquêtes et d'alimenter leur méfiance à l'égard du processus. De plus, puisque les enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers sont de la même nature que des enquêtes de crimes majeurs, l'accès à certains services spécialisés techniques et scientifiques est nécessaire à leur bonne réalisation.

Ainsi, le Protecteur du citoyen est d'avis que la responsabilité des enquêtes menées sur des incidents graves impliquant des policiers devrait demeurer celle du ministre de la Sécurité publique. Les principaux avantages justifiant cette position sont les suivants :

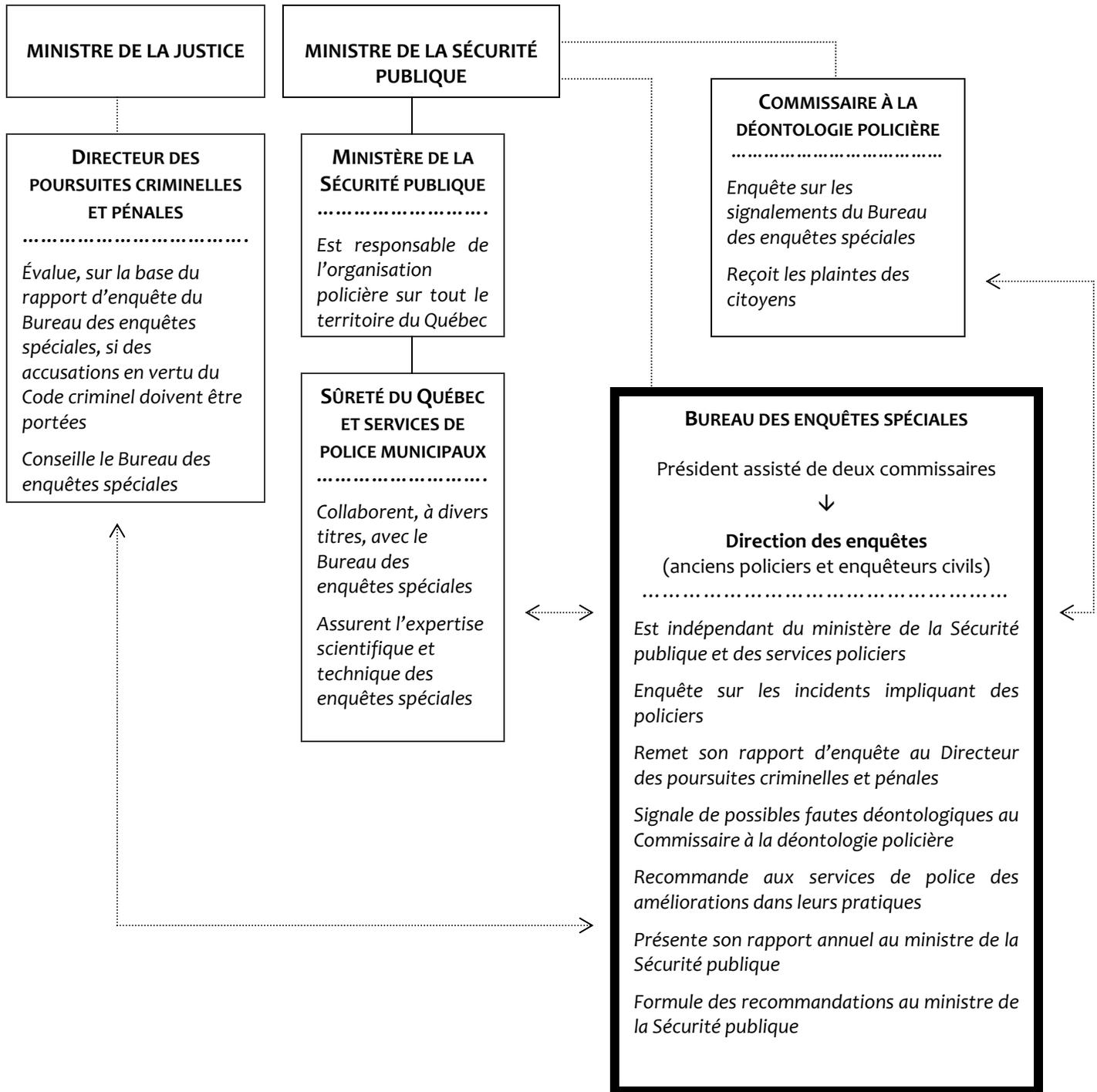
1. permettre d'assurer la coordination et la disponibilité des ressources spécialisées nécessaires à la réalisation de ces enquêtes;
2. permettre de s'assurer que les services policiers impliqués collaborent pleinement au processus d'enquête;
3. permettre d'assurer l'arbitrage de conflits potentiels entre ces services policiers et l'organisme responsable de mener les enquêtes sur les policiers;
4. permettre de minimiser les coûts.

Ainsi, le Bureau des enquêtes spéciales devrait être placé sous l'autorité générale du ministre de la Sécurité publique, qui devrait rendre compte du bon exercice de ses activités devant l'Assemblée nationale et qui veillerait à déposer devant cette dernière le rapport annuel de l'organisme.

Par contre, certaines garanties doivent être incluses dans les modifications législatives afin de s'assurer que le Bureau ait toute l'indépendance et les conditions d'impartialité requises pour la réalisation de son mandat. De plus, des mécanismes de reddition de comptes devraient être mis en place afin de vérifier *a posteriori* le processus d'enquête suivi.

Certaines garanties doivent être incluses dans les modifications législatives afin de s'assurer que le Bureau ait toute l'indépendance et les conditions d'impartialité requises

Figure 1 : Schéma organisationnel proposé du Bureau des enquêtes spéciales



5.3.2 Le président et les commissaires

Ainsi, le Protecteur du citoyen recommande que les modifications législatives créant le Bureau des enquêtes spéciales prévoient que celui-ci sera chapeauté par des commissaires civils. Ceux-ci ne pourraient, légalement, être d'anciens policiers. Ces civils seraient nommés par le gouvernement, sur proposition d'un comité de sélection composé de membres issus en nombre égal d'au moins deux des formations politiques représentées à l'Assemblée nationale. Nous sommes d'avis que ce mode de sélection et de nomination permettra d'assurer la légitimité et la crédibilité des commissaires. Nous suggérons que soient nommés, pour un mandat renouvelable de cinq ans, un président qui agirait à titre de commissaire, ainsi que deux autres commissaires.

Le Protecteur du citoyen recommande que les modifications législatives créant le Bureau des enquêtes spéciales prévoient que celui-ci sera chapeauté par des commissaires civils

Le président, qui agirait à plein temps, à tout le moins durant l'année d'implantation, dirigerait quotidiennement l'organisme et aurait l'obligation de rendre compte de ses activités. Ce poste devrait être occupé par un juriste ayant une solide expérience en droit criminel et une excellente connaissance des méthodes d'enquête policières. Le gouvernement déterminera, selon les besoins et ressources disponibles, si les deux autres commissaires accompliront leur rôle de direction et de surveillance de l'organisme indépendant à temps plein ou à temps partiel.

La deuxième étape de la mise sur pied du Bureau des enquêtes spéciales, après avoir effectué les modifications législatives et réglementaires requises, sera de procéder à l'implantation opérationnelle de l'organisme.

5.3.3 L'équipe d'enquête

L'équipe d'enquête du Bureau pourrait, à terme, être composée d'anciens policiers ayant une expérience en enquêtes criminelles, ainsi que d'enquêteurs civils venant d'un autre milieu mais qui seraient formés adéquatement et jumelés avec des enquêteurs d'expérience.

L'objection la plus souvent formulée à l'encontre de la création d'un organisme indépendant, qui emploie notamment des enquêteurs civils, est le manque d'expérience et de compétence de ces derniers.

Les commentaires du commissaire Davies sont à cet égard très instructifs :

« One of the arguments that has been advanced historically to justify keeping the investigation of police-related deaths in-house (or at least within a neighbouring police department) is that they can be complex, requiring the special training and skills that only experienced police officers possess. For example, evidence must be collected and

preserved, and statements from a suspect must be taken, in a manner that will render them admissible at trial.

While I agree that competence is crucial and that using currently serving experienced homicide investigators would promote competency, other jurisdictions have found other ways to address this concern; for example, through specialized training programs and the employment of former or retired police officers for some purposes⁸¹. »

Nous partageons l'avis du commissaire Davies, en ajoutant de plus que l'expérience et l'expertise développées en Ontario et au Royaume-Uni relativement à la formation d'enquêteurs civils pourront certainement faciliter la tâche d'un organisme naissant en cette matière.

Les expériences de l'UES ontarien, de PONI en Irlande du Nord, ainsi que de l'IPCC au Royaume-Uni⁸² démontrent qu'il est non seulement réaliste, mais également efficace et cohérent de former des civils qualifiés qui sont en mesure de réaliser des enquêtes criminelles sur les policiers de manière crédible et rigoureuse.

De plus, selon le Police Ombudsman for Northern Ireland, il en coûte moins cher à son organisation d'embaucher des enquêteurs civils dont elle assure elle-même la formation que d'engager des enquêteurs policiers. L'expérience de PONI démontre par ailleurs que la présence d'enquêteurs criminels d'expérience est nécessaire pour assurer la formation et le soutien nécessaire aux enquêteurs civils. Plusieurs années sont requises avant que ces enquêteurs civils ne deviennent seniors, mais il est avantageux économiquement d'y avoir recours.

Il est évident que des enquêteurs ayant une grande expérience dans l'enquête criminelle de crimes majeurs, qu'ils soient policiers ou non, devront être mis à contribution dans l'implantation du Bureau des enquêtes spéciales pour former adéquatement les enquêteurs civils. Les organismes indépendants au sein d'autres administrations ont réussi à recruter, parmi les policiers retraités, du personnel d'expérience et de qualité, parfois dans un contexte social fort difficile, si l'on prend par exemple l'expérience de l'Irlande du Nord. Il n'y a pas de raison de croire que le recrutement d'anciens enquêteurs criminels au Québec serait plus ardu. L'expérience d'autres administrations démontre également que des enquêteurs retraités des services de police peuvent être mis à contribution dans différentes régions, et appelés selon les besoins.

⁸¹ DAVIES, William H. Davies, Q.C. (2009), *Alone and Cold*. The Davies Commission Inquiry into the Death of Frank Paul. Interim Report. February 12th 2009. « Part 6 – The Criminal Investigations of Police-Related Deaths », « F. Developing a New System of the Criminal Investigation of Police-Related Deaths ». En ligne sur le site Internet suivant : <http://frankpaulinquiry.ca/report/33-Part6-DevelopingANewSystem.pdf>, consulté le 16 juillet 2009.

⁸² Pour plus de détails sur des exemples, consulter l'annexe VI.

Également, l'expérience menée dans d'autres administrations démontre que, puisque les enquêteurs sont appelés à travailler quotidiennement sur un même type d'enquête, ils acquièrent plus rapidement une solide expérience en matière d'enquête criminelle sur des incidents graves impliquant des policiers. En réalité, de telles enquêtes ne sont pas plus complexes que d'autres enquêtes du même type, puisque l'on connaît déjà l'identité des personnes impliquées dans les événements et l'arme utilisée. La principale question à laquelle les enquêteurs doivent répondre est de savoir pourquoi les policiers ont agi d'une manière plutôt qu'une autre, ce qui relève de l'appréciation des différentes versions des témoins.

De telles enquêtes ne sont pas plus complexes que d'autres enquêtes du même type, puisque l'on connaît déjà l'identité des personnes impliquées dans les événements et l'arme utilisée

Enfin, comme nous l'avons souligné dans la section 4.2.3 du présent rapport, en ouvrant leur porte à des enquêteurs civils, les ressources en formation des enquêteurs criminels normalement réservées aux policiers permettront la qualification de ces derniers. Par la suite, le bassin de formateurs sera adéquat pour assurer la relève d'enquêteurs civils qualifiés.

Ainsi, pour toutes ces raisons, nous sommes convaincus qu'avec une formation adéquate et un parrainage avec des enquêteurs criminels d'expérience, les enquêteurs civils pourront acquérir rapidement l'expertise requise pour mener les enquêtes sur des policiers. Nous sommes par ailleurs conscients que ce processus n'est pas instantané et qu'une période de transition sera nécessaire. Nous croyons que l'intégration graduelle de civils au fil des ans doit être un processus en continu et que des moyens adéquats doivent être déployés pour atteindre l'objectif souhaité.

5.3.4 Les liens avec les autres organismes

La structure proposée est simple. Par contre, notre modèle suppose des liens de collaboration du Bureau des enquêtes spéciales avec différents organismes existants qui ont une importance capitale pour assurer son efficacité.

5.3.4.1 Les services de police (Sûreté du Québec et services de police municipaux)

Certaines parties des enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers nécessitent une expertise scientifique, notamment l'analyse des preuves physiques. Le Bureau des enquêtes spéciales doit avoir accès à tous les services spécialisés afin de compléter l'analyse médico-légale des preuves recueillies, notamment en matière de balistique, d'analyse de laboratoire, de toxicologie, d'analyse d'ADN. Ainsi, la collaboration avec les services spécialisés existants est essentielle : elle pourra faciliter le travail des enquêteurs indépendants et leur permettre d'avoir accès à la même expertise que toute autre enquête de crimes majeurs. Nous croyons que le ministère de la Sécurité publique pourra favoriser et organiser cette collaboration technique, tout en s'assurant que le Bureau des enquêtes spéciales demeure autonome et seul en contrôle des enquêtes qu'il mène.

De plus, les enquêtes menées sur des incidents graves impliquant des policiers exigent une intervention rapide des enquêteurs responsables. L'efficacité de leur intervention sur le terrain et le délai dans lequel ils amorcent l'enquête sont des éléments importants à considérer pour garantir la crédibilité d'une enquête. La capacité de dépêcher des enquêteurs rapidement sur la scène d'un incident peut être déterminante pour le résultat de l'enquête. Les preuves peuvent disparaître ou se corrompre dans l'heure suivant l'incident. L'organisme chargé de faire ces enquêtes doit donc pouvoir intervenir rapidement.

Pour ce faire, il est essentiel que les services de police impliqués collaborent à sécuriser les scènes de l'incident, à isoler les témoins et à maintenir la preuve intacte jusqu'à l'arrivée des enquêteurs indépendants. Cette collaboration ne doit pas interférer avec l'objectif d'impartialité des enquêtes, et donc s'effectuer dans le respect des normes et des règles applicables à cette fin. De plus, dans certaines situations moins sensibles et selon l'évaluation qu'effectueraient les dirigeants du Bureau des enquêtes spéciales, des parties d'enquêtes pourraient être demandées et réalisées par un service de police qu'il aura désigné. Dans cette éventualité, le Bureau demeurerait, en tout temps, responsable de l'enquête, de sa qualité, de son impartialité et capable de redresser les écarts, le cas échéant.

La capacité de répondre rapidement à un incident et d'y envoyer un nombre adéquat d'enquêteurs peut se développer à l'aide d'un système d'enquêteurs sur appel, comme l'a fait l'Unité des enquêtes spéciales (UES) ontarienne. Des enquêteurs du Bureau des enquêtes spéciales, employés à temps partiel, détenant les mêmes qualifications, peuvent suppléer aux besoins lorsque requis. Les expériences des autres organismes existants démontrent qu'il est tout à fait possible, avec des ressources suffisantes, de déployer une équipe d'enquêteurs dans un délai raisonnable.

L'organisme ontarien rend compte de ses délais de réponse dans le cadre de son rapport annuel. Par exemple, en 2007-2008, le délai moyen de réponse pour un incident impliquant une blessure ou un décès à la suite de l'utilisation d'une arme à feu variait de 1 h 10 à 1 h 30. Dans les rapports d'enquête détaillés des organismes britanniques (IPCC et PONI), ces derniers mentionnent les délais dans lesquels leur intervention s'est effectuée, qui sont également très rapides⁸³.

5.3.4.2 Le Directeur des poursuites criminelles et pénales

Le Directeur des poursuites criminelles et pénales joue un rôle important au terme des enquêtes réalisées en application de la Politique ministérielle. Il décide, sur la base de la preuve recueillie lors de l'enquête qu'a menée le service

⁸³ PONI a fixé son délai de réponse maximal à 90 minutes pour la région de Belfast et à 3 heures pour le reste de l'Irlande du Nord. Selon son rapport annuel 2008-2009, ces délais avaient été respectés dans 100 % des cas.

de police désigné, s'il y a lieu de déposer ou non des accusations contre les policiers impliqués dans les événements.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que cette collaboration entre le Directeur et le Bureau des enquêtes spéciales devrait se poursuivre, au même titre que pour toutes les enquêtes criminelles. Aux termes de sa loi constitutive, le Directeur peut actuellement conseiller les agents de la paix et les personnes responsables de l'application des lois relativement à tous les aspects d'une enquête ou d'une poursuite en matière criminelle ou pénale⁸⁴.

5.3.4.3 Le Commissaire à la déontologie policière

Le Protecteur du citoyen est également d'avis que certains liens devraient être créés entre le Bureau des enquêtes spéciales chargé de mener les enquêtes criminelles et le système de déontologie policière. Par exemple, le Bureau devrait se prévaloir de la possibilité prévue par l'article 143 de la Loi sur la police⁸⁵ de transmettre des dossiers de plaintes concernant de possibles manquements des policiers impliqués à leurs obligations réglementaires au Commissaire à la déontologie policière ou au corps de police concerné, sur la base de l'information recueillie dans le cours des enquêtes indépendantes.

De plus, nous croyons que le Bureau des enquêtes spéciales devrait pouvoir recommander directement aux services policiers des modifications dans leurs pratiques et dans leurs politiques lorsqu'il constate des problèmes particuliers à la suite d'une enquête.

5.3.4.4 La conclusion et les recommandations

Considérant ce qui précède et en concordance avec les **recommandations 1 à 6** formulées dans les sections précédentes, le Protecteur du citoyen formule deux recommandations additionnelles, qu'il juge essentielles, afin de préciser les caractéristiques du Bureau des enquêtes spéciales.

RECOMMANDATION 7 - STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DU BUREAU DES ENQUÊTES SPÉCIALES

Considérant que la Loi sur la Police 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;

⁸⁴ Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales, L.R.Q., chap. D-9.1.1, article 20.

⁸⁵ Loi sur la police, L.R.Q., chap. P-13.1, article 143 : « Toute personne peut adresser au Commissaire ou à tout corps de police une plainte relative à la conduite d'un policier dans l'exercice de ses fonctions et constituant un acte dérogatoire au Code de déontologie. La plainte doit être formulée par écrit. [...] »

Considérant que les **recommandations 1 à 5** du présent rapport, visant à améliorer la cohérence, l'encadrement formel, l'impartialité, la transparence et la qualité du processus d'enquête sur les incidents graves impliquant les policiers, font partie intégrante du modèle d'organisme indépendant que propose le Protecteur du citoyen, soit le Bureau des enquêtes spéciales;

Considérant plus particulièrement la **recommandation 2** visant la formation des membres des services policiers sur leurs obligations déontologiques et réglementaires, dans le but de favoriser l'adhésion à celles-ci;

Considérant également la **recommandation 4** visant à assurer la contribution d'enquêteurs civils qualifiés et le développement de programmes de formation leur étant destinés afin d'atteindre cet objectif;

Considérant la **recommandation 6** visant la création du Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant qui aura la responsabilité de mener les enquêtes sur les incidents graves impliquant les policiers;

Considérant que le Bureau des enquêtes spéciales doit posséder certains pouvoirs afin de s'assurer qu'il puisse assumer son rôle adéquatement, de manière significative et avec efficacité;

Considérant que certaines caractéristiques organisationnelles doivent être précisées afin de mieux détailler la nature de ce Bureau;

Considérant que ces caractéristiques contribueront à assurer l'indépendance, l'autonomie et l'efficacité du nouvel organisme indépendant;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que les modifications législatives et réglementaires créant le Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant chargé de réaliser les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves⁸⁶ ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention, prévoient notamment les caractéristiques suivantes :

- i. Que le Bureau des enquêtes spéciales fasse rapport au ministre de la Sécurité publique;**
- ii. Qu'il soit dirigé par un président, assisté de deux commissaires pouvant agir à temps partiel, lesquels sont nommés par le gouvernement sur recommandation d'un comité de sélection composé de membres issus en nombre égal d'au moins deux des formations politiques représentées à l'Assemblée nationale;**

⁸⁶ Pour des précisions sur la notion de « blessure grave », voir la section 4.2.1.5.

- iii. Que le président de l'organisme indépendant soit un civil n'ayant jamais été policier ni employé d'un service de police;
- iv. Que les commissaires n'aient jamais été policiers;
- v. Qu'il n'y ait aucun policier actif ou en service dans l'équipe ou à la direction des enquêtes et que l'objectif à long terme soit qu'il y ait une majorité d'enquêteurs civils;
- vi. Que soit reconnu aux enquêteurs et au directeur des enquêtes le statut d'agent de la paix;
- vii. Que le Bureau des enquêtes spéciales puisse confier, selon les circonstances et son évaluation de la situation, la réalisation de certaines parties de l'enquête à un service de police qu'il désignera, notamment certains aspects techniques et scientifiques, tout en demeurant pleinement responsable des conclusions de l'enquête;
- viii. Que soit accordé au Bureau des enquêtes spéciales le pouvoir de recommander aux directeurs des services de police des modifications de leurs pratiques ou de leurs politiques lorsque des problèmes sont constatés au terme d'une enquête criminelle;
- ix. Que soit accordé au Bureau des enquêtes spéciales le pouvoir de faire des recommandations au ministre de la Sécurité publique sur toute question relative à l'exercice de son mandat.

RECOMMANDATION 8 - IMPUTABILITÉ ET REDDITION DE COMPTES

Considérant que le ministère de la Sécurité publique n'est pas en mesure actuellement de rendre compte de manière satisfaisante et détaillée de l'application de la Politique ministérielle par les organisations policières, tant sur les plans professionnel que budgétaire;

Considérant que le ministre de la Sécurité publique demeurerait responsable d'assurer des conditions d'exercice adéquates au Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant, pour qu'il puisse mener à bien son mandat, soit la réalisation des enquêtes portant sur des incidents graves impliquant des policiers;

Considérant que ce Bureau devrait rendre compte de ses activités annuellement;

Considérant l'importance des changements à apporter aux pratiques actuelles et le fait que la création du Bureau des enquêtes spéciales nécessite une période de transition pour parvenir à sa mise sur pied et à son fonctionnement optimal;

Considérant le pouvoir que l'on devrait accorder au Bureau des enquêtes spéciales de faire des recommandations au ministre de la Sécurité publique sur toute question relative à l'exercice de son mandat;

Considérant l'intérêt des policiers, des citoyens et de l'État à ce que la période transitoire d'implantation du Bureau des enquêtes spéciales soit gérée avec diligence et rigueur;

Le Protecteur du citoyen recommande :

- a) **Que le ministre de la Sécurité publique dépose annuellement à l'Assemblée nationale le rapport du Bureau des enquêtes spéciales, dans lequel l'organisme indépendant rendra compte de sa gestion des enquêtes qu'il a conduites sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves⁸⁷ ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention;**
- b) **Qu'un rapport dressant le bilan de l'implantation de l'organisme indépendant soit produit au terme des cinq premières années d'existence du Bureau des enquêtes spéciales et également déposé à l'Assemblée nationale;**
- c) **Que les rapports annuels et bilan du Bureau des enquêtes spéciales fassent état à la fois de l'atteinte des objectifs fixés dans les recommandations du présent rapport du Protecteur du citoyen et du processus de gestion de cette implantation.**

5.4 Les implications administratives et budgétaires

Nous avons souligné dans le chapitre 4 que les critères d'**application cohérente de règles formelles, de transparence, d'impartialité, d'indépendance et, enfin, de surveillance et d'imputabilité** devaient être à la base de tout processus d'enquête. Afin qu'un organisme indépendant soit en mesure de mener des enquêtes dans le respect de ces critères, des ressources adéquates sur les plans humain, organisationnel et budgétaire doivent lui être allouées.

5.4.1 Le bien-fondé économique du choix du Protecteur du citoyen

Le choix de recommander la création d'un organisme indépendant, composé notamment d'enquêteurs civils, a une logique économique. Investir dans les fondements et la crédibilité de notre système de justice présente des avantages sur les plans de l'économie et de l'efficacité administrative. Cela permettrait de limiter les contestations juridiques qui entourent actuellement les incidents graves impliquant des policiers. Par le fait même, cela limiterait également les frais juridiques élevés qui découlent de ces contestations tout comme les coûts importants liés aux enquêtes publiques qui deviennent nécessaires dans certaines situations où la crédibilité et l'intégrité des agissements sont, du moins à partir des apparences, mises en doute.

Investir dans les fondements et la crédibilité de notre système de justice présente des avantages sur le plan de l'économie et de l'efficacité administrative

⁸⁷ Pour des précisions sur la notion de « blessure grave », voir la section 4.2.1.5.

Non seulement les contestations judiciaires et les enquêtes publiques coûtent-elles très cher au contribuable, mais elles entraînent également les policiers et leur organisation dans des procédures longues et coûteuses sur les plans financier et humain. Les policiers et leur organisation se retrouvent alors à devoir mobiliser temps, efforts et ressources afin de justifier, de défendre et d'expliquer leurs actions. Ainsi, en plus des coûts liés à la réalisation des enquêtes en application de la Politique ministérielle, il faut également tenir compte des coûts engendrés par la mise en branle des autres mécanismes d'enquête existants⁸⁸.

De plus, le dédoublement des recours et des mécanismes d'enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers engendre des coûts et des inconvénients importants pour les civils et leur famille qui y sont impliqués.

Au Québec, lors des incidents les plus controversés impliquant des policiers, le ministre de la Sécurité publique demande la tenue d'une enquête publique du coroner. Comme le ministre de la Sécurité publique l'a expliqué dans l'affaire Villanueva, ces enquêtes ont pour but d'assurer la confiance du public et de faire la lumière sur toutes les circonstances entourant l'incident. Dans une telle enquête, des coûts additionnels s'ajoutent à ceux qui sont engagés au moment de l'enquête criminelle. Une enquête publique, comme celle en cours dans l'affaire Villanueva, peut coûter plusieurs millions, en raison notamment des honoraires des avocats, des juges qui la président et de leurs conseillers juridiques.

Pour sa part, le ministre de la Justice a déjà choisi, en 2005, d'investir dans la création d'un organisme indépendant, sur la base de principes similaires à ceux que nous avons retenus dans le présent rapport, lors de l'institution de la charge de Directeur des poursuites criminelles et pénales :

*« ... il y a trois principes fondamentaux qui sous-tendent le projet de loi : premièrement, **l'imputabilité**, et notamment celle du Procureur général qui demeure, lui, imputable à titre d'élu; deuxièmement, **la transparence** [...] je pense qu'on y gagne beaucoup en termes de transparence et de crédibilité, de confiance également de la part de la population. Troisièmement, c'est **l'indépendance institutionnelle et fonctionnelle** du Directeur des poursuites publiques dans l'exécution des activités quotidiennes⁸⁹. ».*

Ces éléments nous amènent à conclure que le fait d'avoir, à la base, un système d'enquête crédible et impartial permet d'améliorer l'efficacité organisationnelle et budgétaire de tout processus d'enquête. C'est notamment pour ces raisons que le Protecteur du citoyen opte pour le modèle d'un organisme indépendant

⁸⁸ Ces mécanismes sont brièvement décrits au chapitre 4.

⁸⁹ MARCOUX, Yvon, ministre de la Justice et Procureur général, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*. Étude du projet de loi n° 109, mercredi 30 novembre 2005, p. 23.

dirigé par des civils et utilisant autant que faire se peut des ressources existantes, ayant le mandat de réaliser les enquêtes criminelles sur les incidents graves impliquant des policiers.

5.4.2 Les coûts et le financement de l'organisme indépendant

Le financement d'une organisation d'enquête sur les policiers est un enjeu déterminant. Une telle organisation doit pouvoir remplir son rôle adéquatement. Le problème n'est pas que ce genre d'organisation soit coûteuse, d'autant plus que les enquêtes criminelles que mènent à l'heure actuelle les services de police selon la procédure prévue dans la Politique ministérielle ne se font pas sans frais. L'enjeu principal consiste à s'assurer que l'organisation d'enquête aura les moyens adéquats et les conditions d'enquête requises pour réaliser son mandat de manière satisfaisante.

Conformément à ce qui a été mentionné précédemment, le ministère de la Sécurité publique n'a pas été en mesure de nous fournir des données budgétaires précises et documentées sur les coûts actuels de ces enquêtes. Nos derniers échanges à ce sujet datent du 25 janvier 2010. Devant des renseignements parcellaires, nous avons donc tenté, à titre exploratoire, de présenter une estimation des coûts associés à la mise sur pied d'un organisme indépendant. À cette fin, nous avons émis des hypothèses basées principalement sur l'expérience ontarienne.

Lorsque l'Unité des enquêtes spéciales (UES) ontarienne a été mise sur pied en 1991, elle était à cette époque clairement sous-financée. Cette situation a été décrite dans les premiers rapports chargés de surveiller la mise sur pied de l'UES⁹⁰. Le commissaire Davies souligne que l'on devrait apprendre des difficultés qu'aura vécues l'UES dans ses premières années :

« From my review of these reports, there appears to be a consensus that Ontario's SIU model is sound, but that its effectiveness and credibility are dependent on unequivocal provincial government support and resourcing, operational independence, police "buy-in", and competent civilian leadership and operational control. We can learn much from the SIU's growing pain⁹¹. »

⁹⁰ Notamment dans les rapports suivants : RACE RELATIONS AND POLICING TASK FORCE (1992), *The Report of the Race Relations and Policing Task Force*. Toronto: Race Relations and Policing Task Force, et ADAMS, George W., Q.C. (1998), *Consultation Report of the Honourable George W. Adams to the Attorney General and Solicitor General Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit*. Consulté sur le site Internet de l'UES pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : <http://www.siu.on.ca/adams.html>.

⁹¹ DAVIES, William H. Davies, Q.C. (2009), *Alone and Cold*. The Davies Commission Inquiry into the Death of Frank Paul. Interim Report. February 12th 2009. « Part 6 – The Criminal Investigations of Police-Related Deaths », « F. Developing a New System of the Criminal Investigation of Police-Related Deaths ». En ligne sur le site Internet suivant : <http://frankpaulinquiry.ca/report/33-Part6-DevelopingANewSystem.pdf>, consulté le 16 juillet 2009.

L'UES est complètement indépendante; elle possède ses propres locaux, laboratoires, matériel médico-légal spécialisé, véhicules et système de communication. En 2007-2008, elle comptait 72 employés, dont une quarantaine d'enquêteurs civils⁹² et 10 techniciens en identification médico-légale. Fait intéressant, l'UES mise sur des enquêteurs à temps partiel, sollicités « selon les besoins », qui peuvent être mobilisés sur demande dans les régions périphériques. Cela permet de réduire les coûts liés au personnel dans ces régions.

En ce qui concerne les coûts de fonctionnement, l'UES a réalisé, en 2007-2008, 246 enquêtes avec un budget total de 6,8 millions de dollars.

Cela étant dit, pour avoir une idée plus juste des sommes à investir dans la création d'un organisme indépendant au Québec, il faut apporter certaines précisions.

La portée actuelle de la Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique limite le nombre d'enquêtes réalisées à environ une trentaine par année. Nous posons comme hypothèse que, même avec le mandat plus large découlant de la notion de « blessure grave⁹³ » introduite dans le présent rapport, le nombre d'enquêtes que réaliserait l'organisme indépendant québécois pourrait varier de 130 à 145 enquêtes annuellement, considérant le poids démographique du Québec.⁹⁴

De plus, le fait de recourir aux services scientifiques et spécialisés des services de police permettra de réaliser ces enquêtes à un moindre coût que l'organisme ontarien puisque ce dernier est doté de son propre service d'expertise médico-légale, lequel représente près de 20 % de son budget total. Considérant le tout, nous estimons que les coûts de fonctionnement de l'organisme indépendant chargé de mener ces enquêtes au Québec pourraient se situer dans une fourchette de 2,5 à 3,3 millions de dollars.⁹⁵

Par ailleurs, les budgets alloués annuellement aux services de police québécois, toutes sources confondues, s'élèvent en 2009-2010 à plus de 1,4 milliard de dollars. Les enquêtes menées en application de la Politique ministérielle sont actuellement financées à même ces budgets. Ainsi, la somme nécessaire au fonctionnement d'un organisme indépendant représenterait 0,2 % du budget

⁹² Cette équipe est composée de 12 enquêteurs à temps complet et d'environ 30 enquêteurs à temps partiel installés un peu partout dans la province de l'Ontario. Voir MARIN, André, Ombudsman de l'Ontario (2008), *Une surveillance imperceptible*. Rapport de l'Ombudsman: enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales, p. 18.

⁹³ Pour des précisions sur la notion de « blessure grave », voir la section 4.2.1.5.

⁹⁴ Pour l'année 2009, la population de l'Ontario se chiffrait à 13 millions et celle du Québec à 7,8 millions, soit environ 60 % de la population ontarienne. Nous croyons ainsi qu'une vingtaine d'enquêteurs seraient requis, dont une majorité à temps partiel, disponibles au besoin.

⁹⁵ Pour évaluer ce montant, nous avons estimé que le budget de l'organisme québécois pourrait se situer à 60 % de celui de l'Ontario, une fois retranchés les coûts associés au service d'expertise médico-légale.

annuel total consenti à l'organisation des services policiers au Québec, ce qui est, somme toute, marginal. 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'entraînerait la création de cette nouvelle structure.

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'entraînerait la création de cette nouvelle structure

En conclusion, il faut rappeler que les dépenses associées à la réalisation des enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers s'effectuent déjà et qu'elles sont réparties au sein des différents services policiers. Le Protecteur du citoyen est d'avis que la mise sur pied d'un organisme indépendant doit d'abord s'effectuer à partir d'une réallocation des ressources déjà affectées à ce type d'enquêtes. 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.

6 Conclusion

Lors des auditions qu'a tenues le Comité sur les relations entre les services policiers et les minorités ethniques et visibles en 1988 (rapport Bellemare), le président du comité des plaintes du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal s'exprimait ainsi :

« Il y a des impératifs de transparence et de crédibilité qui ne sont présentement pas respectés. [...] Ce n'est pas que le travail soit mal fait. Quand bien même vous auriez le meilleur système du monde, qu'on vous livrerait les meilleures statistiques, si le citoyen n'a pas confiance, on a un problème, Monsieur le Président⁹⁶. »

À notre avis, cet extrait du rapport Bellemare permet de constater que, déjà en 1988, la population québécoise soulevait des questions relativement à l'indépendance, à l'impartialité, à la transparence ainsi qu'à l'imputabilité des mécanismes de surveillance de l'activité policière.

Au fil du temps, des réformes importantes ont permis de mettre en œuvre des changements pour répondre à certaines de ces préoccupations, notamment par la création du système de déontologie policière.

Parce que les questions que soulevait la population du Québec se posent toujours, notre analyse de la procédure suivie actuellement au Québec en

⁹⁶ BELLEMARE, Jacques, président (1988), *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques*. Rapport final du Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques. Québec : Commission des droits de la personne du Québec, p. 277.

matière d'enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers nous convainc qu'il y a nécessité d'un changement. Le *statu quo* n'est pas acceptable et il n'est dans l'intérêt ni des policiers, ni des citoyens, ni de la saine gouvernance. C'est pourquoi nous formulons huit recommandations, dans l'espoir aussi qu'elles préviennent d'autres situations qui sèmeront le doute et mineront la confiance de la population.

Conscient des changements de culture et de pratiques que ces recommandations interpellent, le Protecteur du citoyen est néanmoins d'avis que leur mise en œuvre est essentielle au maintien – sinon à la reprise – de la confiance des citoyens envers les enquêtes menées sur les incidents graves impliquant des policiers. Nous croyons également que les policiers seraient les premiers à bénéficier d'une confiance accrue du public en un mécanisme de surveillance de leur action à la fois crédible, imputable et économique.

ANNEXES

Annexe I : Historique de certains incidents graves survenus au Québec impliquant des policiers

1987 - L'affaire Anthony Griffin et le rapport Bellemare (1988)⁹⁷

En novembre 1987, Anthony Griffin, un jeune homme noir de 19 ans, tente de s'enfuir à la suite de son arrestation par Allan Gosset, agent de police de la Communauté urbaine de Montréal. Ce dernier somme Anthony Griffin de s'arrêter et braque son arme à feu. Il tire un coup de feu qui atteint le jeune homme à la tête. Ce dernier décède peu de temps après. Des accusations criminelles seront déposées contre Allan Gosset et donneront lieu à un jugement de la Cour suprême⁹⁸ ordonnant la tenue d'un deuxième procès qui, finalement, acquittera l'agent Gosset. Une poursuite civile est intentée par la famille du jeune Griffin. Ce recours mènera également à une décision de la Cour suprême⁹⁹. Cette dernière marquera la jurisprudence en matière de dommages civils, en accordant des dommages pour *solatium doloris* à la mère du jeune homme, c'est-à-dire pour le préjudice moral qu'elle a subi à la suite du décès de son fils. Les cours de premières instances avaient établi que l'agent Gosset avait été négligent dans l'utilisation de son arme à feu et que cette négligence avait été la cause directe du décès de la victime.

Le 4 décembre 1987, à la suite de l'affaire Griffin, la Commission des droits de la personne décidait, à sa propre initiative, de faire enquête « sur les allégations de traitement discriminatoire et de comportements racistes à l'endroit des minorités visibles et ethniques par les services policiers ainsi que sur les causes des tensions dans les relations entre ces minorités et les corps policiers¹⁰⁰ ». Pour ce faire, la Commission a formé le Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques présidé par M^e Jacques Bellemare, avocat, criminaliste et professeur de droit à l'Université de Montréal.

Dans son rapport, le Comité formule de nombreuses recommandations, dont celle de créer un système indépendant de traitement des plaintes contre les policiers. Le Comité souligne ainsi que le régime disciplinaire dans lequel les « policiers se jugent entre eux est, aux yeux des citoyens, irrémédiablement biaisé »¹⁰¹. Le rapport Bellemare est à l'origine de la création du système actuel de déontologie policière. Ce dernier a été créé en 1988 par la Loi sur l'organisation policière¹⁰² et mis en place le 1^{er} septembre 1990.

⁹⁷ BELLEMARE, Jacques, président (1988), *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques*, *op. cit.*, note 90.

⁹⁸ *R. c. Gosset*, [1993] 3 R.C.S. 76.

⁹⁹ *Augustus c. Gosset*, [1996] 3 R.C.S. 268.

¹⁰⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, résolution COM-295-5.1, 4 décembre 1987.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² L.R.Q., chap. O-8.1. Le chapitre O-8.1 a été abrogé et remplacé en 2000 par la Loi sur la police (chap. P-13.1)

1991 - L'affaire Marcellus François et le rapport Corbo (1992)¹⁰³

Le 18 juillet 1991, Marcellus François, un jeune homme noir de 24 ans, est abattu par un policier qui le croyait armé. En janvier 1992, le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM) reconnaît que l'action policière dans l'affaire Marcellus François a été un échec, et le policier impliqué est muté à des tâches administratives. Le coroner chargé de l'affaire, M. Harvey Yarowsky, adresse de sérieux blâmes au SPCUM et recommande la constitution d'un groupe de travail responsable d'élaborer un programme d'actions concrètes pour contrer le racisme au sein du SPCUM.

Ainsi, le 15 mai 1992, le ministre de la Sécurité publique instituait un Groupe de travail sur les relations entre les communautés noires et le SPCUM. Ce groupe de travail, présidé par M. Claude Corbo, a formulé de nombreuses recommandations¹⁰⁴. Parmi celles-ci se trouve la constitution d'un organisme d'analyse, de recherche et de réflexion sur le fonctionnement de la police dans une société démocratique caractérisée par la diversité. Le premier mandat de cet organisme devait être d'évaluer l'exercice du pouvoir discrétionnaire par les policiers compte tenu de l'existence de perceptions de traitement différent selon l'identité des personnes visées par ce pouvoir discrétionnaire.

1993 - L'affaire Richard Barnabé

Le 14 décembre 1993, M. Richard Barnabé sombre dans un coma après que plusieurs policiers eurent tenté de le maîtriser dans une cellule du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM). Il n'a jamais repris connaissance et est finalement décédé le 2 mai 1996. Le 14 janvier 1994, le Procureur général dépose des accusations de voies de fait causant des lésions corporelles contre six des agents impliqués. Au terme du procès, la Cour supérieure a reconnu coupables quatre des six agents. Ce verdict a été maintenu à l'unanimité par la Cour d'appel du Québec. La conduite des agents et officiers impliqués dans l'affaire Barnabé a également été examinée par le Commissaire à la déontologie policière, puis par le Comité de déontologie policière. Ce dernier a ordonné la destitution de certains policiers et a imposé à d'autres des suspensions sans traitement. Les policiers visés ont fait appel de cette décision à la Cour du Québec, qui a infirmé la décision du Comité de déontologie policière. Cela a d'ailleurs suscité plusieurs critiques dans l'opinion publique. Le 25 avril 2004, la Cour supérieure a infirmé la décision de la Cour du Québec et a rétabli la décision du Comité de déontologie policière. Ce jugement a finalement été porté devant la Cour d'appel et a été confirmé le 4 mai 2006.

1995 - L'affaire Martin Suazo

Le 31 mai 1995, les policiers interceptent trois individus poursuivis pour un vol qualifié. Au cours de cette intervention, en procédant à l'arrestation de Martin Suazo, l'agent Michel Garneau tire sur le suspect et l'atteint à la tête. Ce dernier décèdera des suites de cette blessure. À la suite d'une enquête de la Sûreté du Québec, aucune accusation criminelle n'est

¹⁰³ CORBO, Claude, président (1992), *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. Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

¹⁰⁴ *Ibid.*, recommandations 19 et 20, p. 29-30.

déposée contre le policier ayant tiré le coup de feu. Une enquête publique du coroner est menée dans cette affaire et conclut que l'arme a été déchargée accidentellement au cours de la manœuvre du policier qui devait jeter par terre M. Suazo. Or, la coroner responsable de l'enquête adresse maintes recommandations dans son rapport concernant la formation des policiers pour la manipulation d'armes à feu. L'agent Garneau est cité devant le Comité de déontologie policière et reconnaît ne pas avoir utilisé son arme de service avec prudence et discernement lors de ces événements. Le Comité le sanctionne en 2001 par une suspension sans solde de 45 jours.

1999 - L'affaire Jean-Pierre Lizotte

Le 5 septembre 1999, deux policiers du SPVM interviennent dans un café de Montréal alors que les employés avaient expulsé Jean-Pierre Lizotte. Au cours de leur intervention, un policier frappe au visage Jean-Pierre Lizotte, qui décède à la suite de ces blessures. L'enquête est confiée à la Sûreté du Québec et mènera à des accusations contre l'un des deux agents. Ce dernier sera acquitté à la suite d'un procès criminel en 2002. Les deux agents sont cités devant le Comité de déontologie policière en 2004 et, en 2008, le Comité déclare qu'ils ont fait preuve d'insouciance et de négligence dans leur intervention. La décision sur la sanction est rendue en février 2009 et condamne les deux agents à des suspensions sans solde de 20 et 25 jours.

2005 - L'affaire Mohamed Anas Bennis

M. Mohamed Anas Bennis, 25 ans, immigrant d'origine marocaine, a été abattu le 1^{er} décembre 2005 par un policier du SPVM au cours de la perquisition d'un immeuble par la Sûreté du Québec. M. Bennis n'était lié d'aucune façon à la perquisition et, au moment du drame, il sortait d'une mosquée située à proximité. Le ministre de la Sécurité publique a confié l'enquête sur les gestes du policier et sur les circonstances de la mort de M. Bennis au Service de police de la Ville de Québec (SPVQ). À la suite des conclusions de l'enquête du SPVQ, le procureur de la Couronne du Québec a décidé qu'il n'y avait pas lieu de déposer des accusations contre le policier impliqué. En juin 2008, la coroner en chef a ordonné une enquête publique sur les circonstances du décès de M. Bennis. La tenue de cette enquête est actuellement contestée devant les tribunaux par la Fraternité des policiers et des policières de Montréal.

2007 - L'affaire Claudio Castagnetta

Le 18 septembre 2007, à la suite d'une arrestation au cours de laquelle il a reçu des décharges de pistolet à impulsion électrique communément appelé *Taser*, Claudio Castagnetta a passé une nuit agitée et se frappait la tête contre les murs de sa cellule du poste de police de l'arrondissement de La Cité dans la ville de Québec. Le lendemain, il était trop confus pour comparaître en cour. Il est pris de convulsions avant son transport vers le centre de détention de Québec. Puisqu'il était toujours agité pendant le transport, on lui aurait placé un casque de hockey sur la tête pour éviter qu'il ne se blesse en se frappant la tête contre les parois

grillagées. Il est arrivé inconscient au centre de détention et son décès a été constaté le lendemain, à l'Hôpital de l'Enfant-Jésus¹⁰⁵.

L'enquête a été confiée à la Sûreté du Québec par le ministre de la Sécurité publique en vertu de la Politique ministérielle. Le 22 août 2008, après avoir pris connaissance du rapport d'enquête de la Sûreté du Québec et du rapport d'autopsie, le Directeur des poursuites criminelles et pénales affirme que rien ne permet de conclure que les policiers ont utilisé plus de force que nécessaire ou que les policiers ont fait preuve de négligence criminelle et décide qu'il n'y aura pas d'accusations criminelles portées contre les policiers impliqués dans l'arrestation et l'incarcération de M. Castagnetta.

Le 4 novembre 2008, le coroner a déposé son rapport d'investigation¹⁰⁶. Il a conclu que Claudio Castagnetta n'a pas été maltraité lors de l'intervention policière et que sa mort n'a pas été causée par l'utilisation du pistolet *Taser*. Il a déterminé que le décès serait dû à un œdème cérébral consécutif à la consommation d'amphétamines. Le coroner a cependant noté que plusieurs personnes, dont des policiers, ont constaté que Claudio Castagnetta était dans un état de détresse lors de son arrestation et de sa détention. Pourtant, les policiers et agents correctionnels n'ont pas donné à M. Castagnetta l'accès aux soins médicaux requis par son état de santé. Le coroner en chef a jugé le rapport d'investigation suffisant et n'entreprendra pas d'enquête publique.

La famille de M. Castagnetta a déposé, en mai 2009, une poursuite contre la Ville de Québec et le Procureur général du Québec pour un montant d'environ 780 000 \$. En novembre 2009, une entente à l'amiable est intervenue entre la famille, la Ville de Québec et le gouvernement du Québec, ce qui a mis un terme à la poursuite.

¹⁰⁵ BUREAU DU CORONER (2008), « Décès de M. Claudio Castagnetta ». Communiqué de presse du 4 novembre. En ligne sur le site Internet suivant : <http://qgov.newswire.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Novembre2008/04/c4880.html>, consulté le 13 juillet 2009.

¹⁰⁶ Source : <http://www.communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Novembre2008/04/c4880.html>.

Annexe II : Tableau synthèse des rapports portant sur la déontologie et sur les enquêtes policières au Québec

Commission et année	Mandat	Constats et recommandations d'intérêt	Suivis
<p><i>Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques</i></p> <p>1987</p> <p>Présidé par M^e Jacques Bellemare</p>	<p>À la suite de l'affaire Anthony Griffin¹⁰⁷, la Commission des droits de la personne a mandaté ce comité pour faire enquête « sur les allégations de traitement discriminatoire et de comportements racistes à l'endroit des minorités visibles et ethniques par les corps policiers ainsi que sur les causes des tensions dans les relations entre ces minorités et les corps policiers¹⁰⁸ ».</p>	<p>Le Comité recommande notamment la création d'un système indépendant de traitement des plaintes contre les policiers.</p> <p>Le Comité souligne que le régime disciplinaire dans lequel les « policiers se jugent entre eux est, aux yeux des citoyens, irrémédiablement biaisé¹⁰⁹ ».</p>	<p>Création du système de déontologie policière en 1988 par la Loi sur l'organisation policière et mise en place de ce système en 1990. Cette loi a été remplacée par la Loi sur la police en 2000.</p>
<p><i>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</i></p> <p>1992</p> <p>Présidé par M. Claude Corbo</p>	<p>Groupe de travail mandaté par le ministre de la Sécurité publique à la suite de l'affaire Marcellus François¹¹⁰.</p>	<p>Le Groupe a formulé de nombreuses recommandations dans son rapport <i>Une occasion d'avancer</i>¹¹¹. Parmi celles-ci, le Groupe suggérait la constitution d'un organisme d'analyse, de recherche et de réflexion sur le fonctionnement de la police dans une société démocratique caractérisée par la diversité. Le premier mandat de cet organisme devait être d'évaluer l'exercice du pouvoir discrétionnaire par les policiers compte tenu de l'existence de perceptions de traitement différent selon l'identité des personnes visées par ce pouvoir discrétionnaire.</p>	<p>Cet organisme n'a jamais été mis en place. Toutefois, un groupe de travail sur le profilage racial a été constitué en 2003, coprésidé par le ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles et le ministre de la Sécurité publique, réunissant huit ministères et organismes gouvernementaux ainsi qu'une dizaine de groupes communautaires¹¹².</p>

¹⁰⁷ Pour les détails de l'affaire Anthony Griffin, consulter l'annexe I.

¹⁰⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, résolution COM-295-5.1, 4 décembre 1987.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Pour les détails de l'affaire Marcellus François, consulter l'annexe I.

¹¹¹ CORBO, Claude, président (1992), *Une occasion d'avancer*, op. cit.

¹¹² MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, direction de l'organisation et des pratiques policières, « Comité sectoriel du milieu policier sur le profilage racial – Bilan des travaux effectués », Québec, avril 2008.

Commission et année	Mandat	Constats et recommandations d'intérêt	Suivis
<p><i>Groupe de travail chargé d'examiner les pratiques en matière d'enquêtes criminelles au sein des corps de police du Québec</i></p> <p>1995</p> <p>Présidé par M^e Jacques Bellemare</p>	<p>Ce groupe a été créé par le ministre de la Sécurité publique à la suite d'allégations concernant les techniques d'enquête utilisées par les services de police du Québec lors de crimes majeurs.</p> <p>Le rapport analyse l'ensemble des techniques d'enquête utilisées, la sélection et la formation des enquêteurs ainsi que l'encadrement et le contrôle des enquêtes.</p>	<p>Parmi les recommandations adressées, on trouve celle qui vise l'importance de l'encadrement que doit assurer le ministre de la Sécurité publique. Le Groupe de travail a également proposé l'élaboration et la mise en application par le ministère de la Sécurité publique de directives sur la gestion des enquêtes et sur les principaux sujets abordés dans le rapport¹¹³.</p>	
<p><i>Rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière</i>¹¹⁴</p> <p>1996</p> <p>Présidé par M. Claude Corbo</p>	<p>Six ans après la création du système de déontologie policière, le ministre de la Sécurité publique donnait le mandat à Claude Corbo de procéder à un examen et à une révision de son fonctionnement.</p>	<p>Le rapport formule plusieurs recommandations, dont celle-ci adressée au ministre de la Sécurité publique, afin que soit mandaté</p> <p>« ... un groupe de travail aux fins d'évaluer l'opportunité de créer, lorsque la situation des finances publiques le permettra, un service de police spécialisé doté des responsabilités suivantes :</p> <p>a) effectuer les enquêtes en déontologie et, lorsque les circonstances l'exigent, les enquêtes criminelles concernant des membres de services de police; ...¹¹⁵ ».</p>	

¹¹³ BELLEMARE, Jacques, président (1996), *Les pratiques en matière d'enquêtes criminelles au sein des corps de police du Québec*. Rapport final du Groupe de travail chargé d'examiner les pratiques en matière d'enquêtes criminelles au sein des corps de police du Québec, présenté au ministre de la Sécurité publique, orientation 4, p. 264.

¹¹⁴ CORBO, Claude, président (1996), *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. Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 114.

Commission et année	Mandat	Constats et recommandations d'intérêt	Suivis
<p><i>Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec</i></p> <p>1999</p> <p>Présidé par l'honorable Lawrence A. Poitras</p>	<p>La Commission se voit confier le mandat d'enquêter sur les pratiques ayant cours en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec dans les cas de crimes majeurs ainsi que sur la gestion et l'encadrement de ce type d'enquêtes, de même que sur les pratiques ayant cours en matière d'enquêtes internes portant sur la conduite de ses membres. Cette enquête a été ordonnée à la suite de l'affaire Matticks, au cours de laquelle des policiers avaient été accusés de fabrication de preuve, d'entrave à la justice, de parjure et d'usage de faux.</p>	<p>Le rapport de la commission¹¹⁶ Poitras met notamment en lumière une culture d'organisation inquiétante et une crise de valeurs secouant la Sûreté du Québec.</p> <p>La Commission conclut qu'en dépit des efforts de la Sûreté du Québec et des correctifs amenés par celle-ci dans la gestion des enquêtes internes et des enquêtes criminelles portant sur des crimes majeurs, « la Sûreté du Québec n'a pas l'impartialité requise, donc la crédibilité nécessaire, pour mener des enquêtes sur des crimes qui auraient pu avoir été commis par ses policiers¹¹⁷ ».</p> <p>Le rapport formule de nombreuses recommandations pour faciliter la dénonciation des comportements criminels de collègues policiers et encadrer davantage le processus d'enquêtes internes. On recommande notamment que le policier témoin d'un crime commis par un autre policier soit obligé de dénoncer et de collaborer à l'enquête criminelle et de traduire cette obligation par une disposition au Règlement sur la déontologie et la discipline des membres de la Sûreté du Québec.</p>	<p>La recommandation concernant l'obligation de collaboration à une enquête policière sur un collègue policier a été intégrée à la nouvelle Loi sur la police¹¹⁸ adoptée en 2000.</p>

¹¹⁶ POITRAS, Lawrence, président (1999), *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice*. Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec. Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 35.

¹¹⁸ L.R.Q., chap. P-13.1.

Annexe III : Texte intégral de la « Pratique policière 2.3.12 – Décès à l’occasion d’une intervention policière ou durant la détention »

Note : Certains passages contenant des renseignements personnels ont été masqués par le Protecteur du citoyen

GUIDE DE PRATIQUES POLICIÈRES

À L'USAGE EXCLUSIF DES SERVICES DE POLICE

Section : 2.0 Opérations		Sous-section : 2.3 Arrestation et détention
Sujet : 2.3.12 Décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention	En vigueur le : 30 juin 1995 Révisée le : 3 mars 2003	
A. DÉFINITIONS		
A.1 Décès à l'occasion d'une intervention policière : comprend tout décès survenu lors d'une intervention policière de quelque nature que ce soit.		
A.2 Détention : action de priver une personne de sa liberté, de la limiter dans ses mouvements et de la garder sous contrainte physique.		
<i>Note : Il peut y avoir détention sans qu'il y ait contrainte physique ou menace de contrainte physique si la personne se soumet ou acquiesce à la privation de liberté en croyant qu'elle n'a pas le choix d'agir autrement.</i>		
A.3 Mort évidente : le décès d'une personne est évident et ne nécessite pas de constat par un médecin lorsqu'il s'agit d'ossements ou lorsque le cadavre présente des signes évidents de décapitation, de sectionnement complet du corps, de compression complète ou d'évidement du crâne, de putréfaction avancée, d'adipocire, de momification ou de calcination.		
A.4 Décès apparent : tout décès autre qu'une mort évidente et qui doit être constaté par un médecin.		
A.5 Service de police désigné : service de police désigné pour effectuer l'enquête sur l'événement au cours duquel le décès est survenu (voir annexe A).		
A.6 Service de police impliqué : le service de police de qui relèvent le ou les policiers impliqués ou concernés dans l'événement.		
B. PRINCIPES D'ORIENTATION		
B.1 La présente pratique constitue la politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention.		
B.2 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, le service de police désigné effectue l'enquête sur cet événement afin d'assurer l'impartialité et la transparence de celle-ci.		
C. PRATIQUES D'APPLICATION		
C.1 Les policiers du service de police impliqué qui sont sur les lieux de l'événement :		
a) avisent le coroner et :		
- en cas de décès apparent , appliquent les mesures appropriées et demandent l'assistance d'un service ambulancier ou d'un médecin et ensuite protègent la scène de l'événement;		

Section : 2.0 Opérations		Sous-section : 2.3 Arrestation et détention	
Sujet : 2.3.12 Décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention		En vigueur le : 30 juin 1995 Révisée le : 3 mars 2003	
<ul style="list-style-type: none"> - en cas de mort évidente, protègent la scène de l'événement et y laissent le cadavre jusqu'à ce que les enquêteurs du service de police désigné en décident autrement; b) avisent sans délai l'officier responsable de leur service de police; c) localisent les témoins civils et policiers, prennent note des moyens de les rejoindre et s'assurent de leur disponibilité aux fins de l'enquête. <p>C.2 Tout policier impliqué ou concerné dans l'événement demeure disponible aux fins de l'enquête par le service de police désigné.</p> <p>C.3 L'officier responsable du service de police impliqué avise immédiatement son supérieur afin que l'information soit aussitôt transmise au directeur ou à son représentant.</p> <p>C.4 Le directeur du service de police impliqué ou son représentant :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) avise immédiatement le service de police désigné afin que l'enquête soit entreprise sans délai; b) avise le ministère de la Sécurité publique en informant, dans l'heure qui suit l'événement, et ce, par téléphone et aussi par écrit via les télécopieurs, une des personnes suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - Bureau du sous-ministre associé Monsieur [REDACTED] Téléphone bureau : (418) [REDACTED] Télécopieur : (418) [REDACTED] Cellulaire : (418) [REDACTED] Téléavertisseur : [REDACTED] - Monsieur [REDACTED] Sous-ministre associé à la Direction générale des affaires policières, de la prévention et des services de sécurité Téléphone bureau : (418) [REDACTED] Télécopieur : (418) [REDACTED] Cellulaire : (418) [REDACTED] Téléavertisseur : [REDACTED] <p>Dans l'éventualité où aucune des deux personnes susmentionnées n'est disponible, vous pouvez communiquer avec :</p> <p>Monsieur [REDACTED] Direction générale des affaires policières, de la prévention et des services de sécurité Téléphone : (418) [REDACTED] Télécopieur : (418) [REDACTED] Cellulaire : (418) [REDACTED] Téléavertisseur : [REDACTED]</p>			

Section : 2.0 Opérations		Sous-section : 2.3 Arrestation et détention	
Sujet : 2.3.12 Décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention		En vigueur le : 30 juin 1995 Révisée le : 3 mars 2003	
D. <u>CONSIDÉRATIONS</u>			
D.1 Le service de police impliqué est responsable :			
a) du maintien de la sécurité et de la conservation de la preuve jusqu'à l'arrivée des enquêteurs du service de police désignée;			
b) de l'enquête portant sur l'infraction ou l'incident à l'origine de l'intervention policière, à l'exception des actions effectuées par les policiers qui sont sous enquête du service de police désigné. À cette fin, le service de police impliqué maintient la liaison avec le service de police désigné;			
c) d'obtenir l'assistance médicale requise;			
d) d'assurer la liaison avec les médias en se tenant strictement aux faits, sans commenter la responsabilité des policiers impliqués, et les réfèrent, pour toute autre information, au service de police désigné chargé de l'enquête.			
D.2 La protection de la vie humaine a toujours préséance sur la conservation de la preuve.			
D.3 Lorsque le décès survient dans un poste de police, le directeur du service ou, en son absence, la personne qui y détient l'autorité doit en aviser immédiatement le coroner.			
E. <u>SOURCES</u>			
E.1 <i>Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès</i> , L.R.Q., c. R-02, notamment les articles :			
38(4) (décès dans un poste de police);			
44 (avis au coroner);			
47 (enquête par un policier à la demande d'un coroner);			
48 (rapport du policier au coroner).			
E.2 <i>Code criminel</i> , notamment les articles :			
25 (emploi de la force);			
26 (force excessive).			

Sujet 2.3.12 : Décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention

Résumé de la politique relative aux enquêtes policières dans le cas de décès lors d'une intervention policière ou durant la détention

DANS LES SITUATIONS SUIVANTES	CORPS DE POLICE DÉSIGNÉ POUR EFFECTUER L'ENQUÊTE (*)
Lorsque le décès concerne les activités d'un policier ou d'un corps de police oeuvrant au Québec <u>autre que</u> la Sûreté du Québec.	SÛRETÉ DU QUÉBEC
Lorsque le décès concerne les activités de la Sûreté du Québec ou un de ses membres sur le territoire des districts de la SQ suivants : Mauricie, Centre du Québec, Estrie, Laurentides, Lanaudière, Laval, Outaouais, Montérégie, Abitibi-Témiscamingue, Nord du Québec, Montréal.	SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL
Lorsque le décès concerne <u>à la fois</u> les activités d'un policier ou d'un corps de police municipal et de la Sûreté du Québec ou d'un de ses membres sur le territoire des districts suivants : Mauricie, Centre du Québec, Estrie, Laurentide, Lanaudière, Laval, Outaouais, Montérégie, Abitibi-Témiscamingue, Nord du Québec, Montréal.	
Lorsque la Sûreté du Québec ne peut conduire l'enquête.	
Lorsque le décès concerne les activités de la Sûreté du Québec ou d'un de ses membres sur le territoire des districts de la Sûreté du Québec suivants : Bas Saint-Laurent, Saguenay-Lac St-Jean, Québec, Côte-Nord, Gaspésie les Îles, Chaudière-Appalaches.	SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE QUÉBEC
Lorsque le décès concerne <u>à la fois</u> les activités d'un policier ou d'un cops de police municipal <u>et</u> de la Sûreté du Québec ou d'un de ses membres sur le territoire des districts de la SQ suivants : Bas Saint-Laurent, Saguenay-Lac St-Jean, Québec, Côte-Nord, Gaspésie les Îles, Chaudière-Appalaches.	
Lorsque la Sûreté du Québec ne peut conduire l'enquête.	

(*) Sur autorisation des autorités du ministère de la Sécurité publique, l'enquête peut être confiée aux corps de police de Laval-Longueuil-Gatineau.

AUX DIRECTEURS DE CORPS DE POLICE

Objet : Pratique policière : 2.3.12 – Décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention
N/Réf. : 2002-17

Messieurs les Directeurs,

Par le présent communiqué, nous vous informons des changements à apporter en ce qui a trait à la désignation des répondants du ministère de la Sécurité publique en regard de l'application de la pratique policière ci-dessus mentionnée.

Comme vous le savez, cette pratique policière constitue une politique ministérielle qui définit les lignes directrices à observer à la suite d'un décès lors d'une intervention policière ou durant la détention d'une personne par un service de police. Il importe de souligner que cette pratique policière s'applique pour le décès de toute personne **autre qu'un policier**.

Par conséquent, je vous rappelle qu'il incombe à tout directeur d'un service de police ou son représentant, d'aviser le ministère de la Sécurité publique d'un tel événement en informant, **dans l'heure qui suit**, l'un des répondants désignés à cette fin, à savoir :

Monsieur _____
Sous-ministre associé des affaires policières, de la prévention et
des services de sécurité
Téléphone : _____
Cellulaire : _____
Téléavertisseur : _____

Advenant que celui-ci ne soit pas disponible, il vous est possible de joindre :

Monsieur _____
Directeur des affaires policières et de la prévention de la
criminalité
Téléphone : _____
Cellulaire : _____
Téléavertisseur : _____

Dans l'éventualité où aucune des deux personnes ci-dessus mentionnées n'est disponible, vous pouvez communiquer avec :

Monsieur _____
Sous-ministre de la Sécurité publique
Téléphone : _____
Cellulaire : _____

...2

Par ailleurs, nous joignons en annexe le résumé de la politique relative aux enquêtes policières dans le cas de décès lors d'une intervention policière ou durant la détention, lequel constitue un guide pour l'identification du corps de police désigné pour effectuer une enquête dans ces situations.

Comptant sur votre collaboration habituelle pour diffuser le présent communiqué, je vous prie d'agréer, Messieurs les Directeurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre associé,

Régis Larrivée

Le 28 novembre 2003

À TOUS LES DIRECTEURS DE CORPS DE POLICE

Objet : 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

N/Réf : 2003-40

Messieurs les Directeurs,

Par la présente, nous vous informons des changements apportés en ce qui a trait à la désignation des répondants du ministère de la Sécurité publique au regard de l'application de la pratique policière ci-dessus mentionnée.

Comme vous le savez, cette pratique policière constitue une politique ministérielle qui définit les lignes directrices à observer à la suite d'un décès lors d'une intervention policière ou durant la détention d'une personne par un service de police. Il importe de souligner que cette pratique policière s'applique pour le décès de toute personne ou lorsque que l'on craint pour sa vie.

Par conséquent, je vous rappelle qu'il incombe à tout directeur d'un service de police ou son représentant, d'aviser le ministère de la Sécurité publique d'un tel événement en informant, dans l'heure qui suit, l'un des répondants désignés à cette fin, à savoir :

Monsieur
Direction générale des affaires policières, de la prévention et des services de sécurité
Téléphone bureau :
Cellulaire :
Téléavertisseur :

Advenant que celui-ci ne soit pas disponible, il vous est possible de joindre :

Monsieur
Sous-ministre associé à la Direction générale des affaires policières, de la prévention et des services de sécurité
Téléphone :
Cellulaire :
Téléavertisseur :

Dans l'éventualité où aucune des deux personnes susmentionnées n'est disponible, vous pouvez communiquer avec :

Monsieur
Direction générale des affaires policières, de la prévention et des services de sécurité
Téléphone :
Cellulaire :
Téléavertisseur :

.../2

Par ailleurs, nous joignons en annexe le résumé de la politique relative aux enquêtes policières dans le cas de décès lors d'une intervention policière ou durant la détention, lequel constitue un guide pour l'identification du corps de police désigné pour effectuer une enquête dans ces situations.

Comptant sur votre collaboration habituelle pour diffuser cette information, je vous prie d'agréer, Messieurs les Directeurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre associé,

ORIGINAL SIGNÉ

Michel Beaudoin

Le 4 août 2004

À TOUS LES DIRECTEURS DE CORPS DE POLICE

Objet : Décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention

Blessures par balles survenues lors de l'utilisation d'une arme à feu à l'occasion d'une intervention policière

N/Réf : 2004-13

Messieurs les Directeurs,

Les membres du comité de révision du Guide des pratiques policières seront saisis à nouveau au cours des prochaines semaines pour réviser la pratique policière 2.3.12 « Décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention ».

Toutefois d'ici à ce que la pratique soit révisée, veuillez prendre note que la politique ministérielle (ref. communiqué 2003-40) est modifiée à compter de ce jour pour y inclure, en plus des décès et des blessures graves laissant craindre pour la vie, les cas de blessures par balles survenues lors de l'utilisation d'une arme à feu à l'occasion d'une intervention policière.

L'enquête policière de tels événements sera par conséquent, confiée à un corps de police autre que celui de qui relève le policier.

Par conséquent, je vous rappelle qu'il incombe à tout directeur d'un corps de police ou son représentant, d'aviser le ministère de la Sécurité publique d'un tel événement en informant, dans l'heure qui suit, l'un des répondants désignés à cette fin, à savoir :

Monsieur
Sous-ministre associé à la Direction générale des affaires policières,
de la prévention et des services de sécurité
Téléphone :
Cellulaire :
Téléavertisseur :

Advenant que celui-ci ne soit pas disponible, il vous est possible de joindre :

Monsieur
Direction générale des affaires policières, de la prévention et
des services de sécurité
Téléphone bureau :
Cellulaire :
Téléavertisseur :

Nous comptons sur votre collaboration habituelle pour voir à la mise en application de la présente politique et en informer les membres de votre corps de police.

ORIGINAL SIGNÉ

Michel Beaudoin

Le 6 septembre 2007

À TOUS LES DIRECTEURS DE CORPS DE POLICE

**Objet : Décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion
d'une intervention policière ou durant la détention**

**Blessures par balles survenues lors de l'utilisation d'une arme à feu à
l'occasion d'une intervention policière**

Changement de répondants à compter du 10 septembre 2007.

N/Réf: 2007-15

Messieurs les Directeurs,

Par la présente, je vous informe que le répondant principal et le substitut, en regard de l'application des directives auxquelles il est fait référence en objet, seront changés à compter du 10 septembre 2007, et ce, jusqu'à nouvel ordre. Madame deviendra ainsi répondante principale et madame agira comme substitut. Leurs coordonnées respectives sont indiquées plus bas.

En guise de rappel, il incombe à tout directeur d'un corps de police ou son représentant, d'aviser le ministère de la Sécurité publique d'un événement comme ceux décrits plus haut en informant, dans l'heure qui suit, l'un des répondants désignés à cette fin et dont voici les coordonnées :

Madame
Directrice générale adjointe à la Direction générale des affaires
policières, de la prévention et des services de sécurité
Téléphone bureau :
Cellulaire :

Advenant que cette dernière ne soit pas disponible, il vous sera possible de joindre :

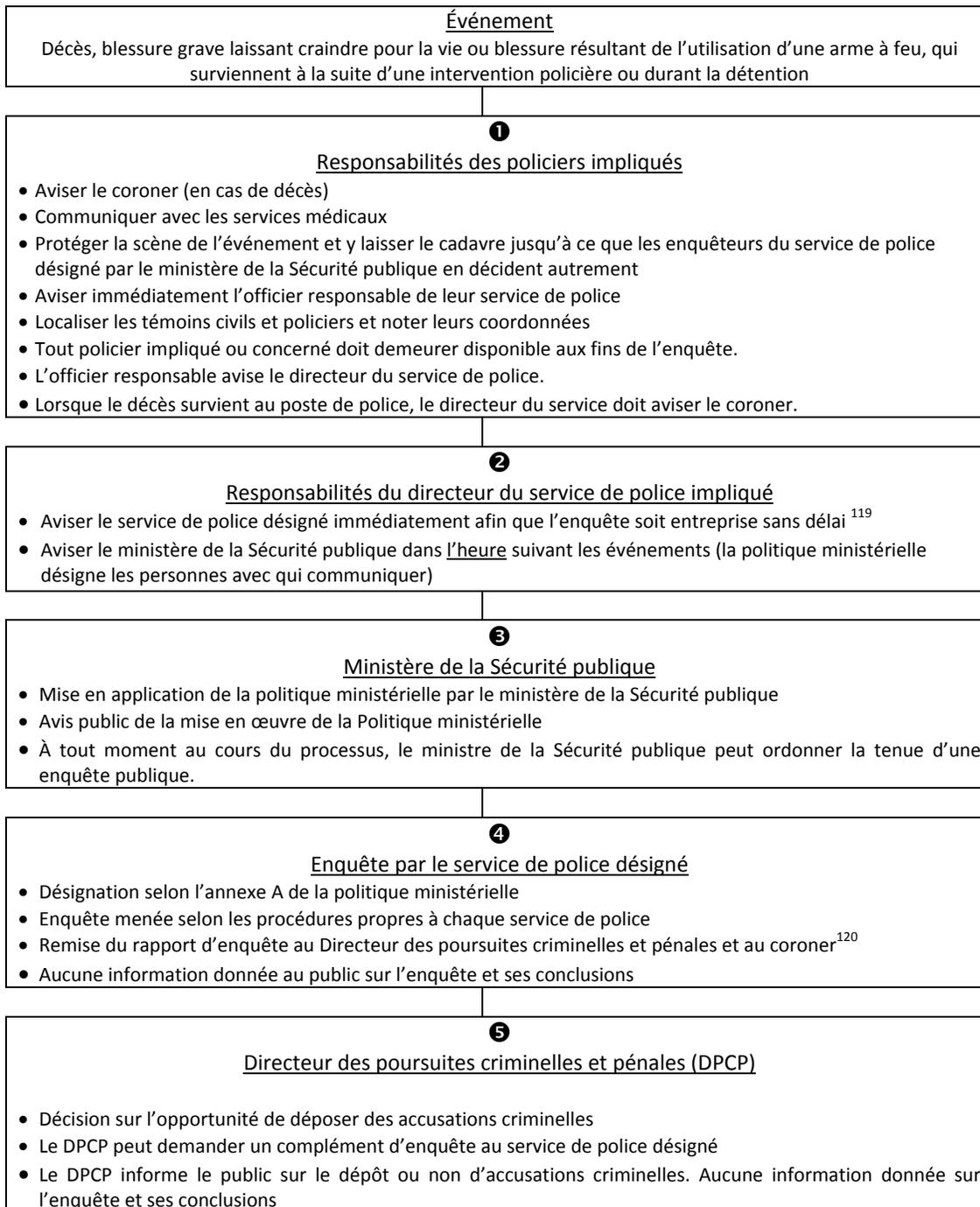
Madame
Directrice de l'organisation et des pratiques policières
Téléphone bureau :
Cellulaire :

Comptant sur votre collaboration habituelle pour diffuser cette information, je vous prie d'agréer, Messieurs les Directeurs, mes salutations distinguées.

Original signé

Robert Lafrenière

Annexe IV : Schéma de la procédure suivie dans la mise en œuvre de la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention



¹¹⁹ Dans le texte officiel, cette responsabilité figure parmi celles qui sont confiées au directeur du service de police impliqué. Le ministère de la Sécurité publique nous a confirmé qu'en pratique, il s'agit d'une responsabilité assumée par le ministère. Le ministère nous a par ailleurs expliqué que son texte serait bientôt modifié afin de refléter la réalité.

¹²⁰ Voir le chapitre 4 du présent rapport.

Annexe V : Les autres mécanismes qui existent au Québec

Le bureau du coroner

Le coroner est interpellé dans tous les cas où un décès survient dans des circonstances obscures ou violentes, notamment dans les endroits suivants :

- lieu où la personne décédée était sous garde;
- établissement de détention ou pénitencier;
- poste de police.

Dans de tels cas, le coroner fera une investigation ou une enquête en vertu de la Loi sur la recherche des causes et des circonstances de décès¹²¹.

- L'investigation

L'investigation du coroner vise à déterminer les causes et les circonstances du décès tout en recherchant si le décès aurait pu être évité. Le coroner informe le public sur les causes médicales probables et les circonstances du décès et formule des recommandations pour prévenir de semblables décès et assurer une meilleure protection de la vie humaine¹²². Il ne peut toutefois pas se prononcer sur la responsabilité civile ou criminelle d'une personne.

- L'enquête (audition publique)

Parfois, l'ampleur d'un événement où il y a eu perte de vie est telle qu'il est important pour le public d'entendre par lui-même l'information présentée au coroner. Dans de tels cas, sur ordonnance du coroner en chef ou à la demande du ministre de la Sécurité publique, le coroner procédera à une enquête au cours de laquelle les personnes pouvant fournir des renseignements de nature à éclairer le coroner seront interrogées sous serment, à l'occasion d'une audition publique. Il s'agit d'une décision discrétionnaire du coroner en chef, contrairement à la situation prévalant dans d'autres provinces canadiennes où des enquêtes publiques sont obligatoires lorsqu'un civil décède à la suite d'une intervention policière¹²³.

Les rapports et recommandations des investigations et des enquêtes sont divulgués au public. Toutefois, les documents annexés au rapport du coroner (par exemple, le rapport d'autopsie, le rapport de toxicologie, le dossier médical ou le rapport d'un agent de la paix) ne peuvent être transmis qu'à certaines personnes ou à certains organismes qui peuvent démontrer que ces documents sont requis pour connaître ou faire reconnaître des droits.

Les recommandations du coroner, au terme d'une investigation ou d'une enquête, peuvent avoir une incidence directe sur le travail des policiers.

¹²¹ Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès, L.R.Q., chap. R-0.2.

¹²² *Ibid.*, articles 92 et 105.

¹²³ Pour plus de détails, consulter l'annexe VI du présent rapport.

L'enquête criminelle sur un service de police

La Loi sur la police¹²⁴ prévoit que le ministre de la Sécurité publique, ou la personne qu'il désigne, peut faire enquête sur tout service de police ou sur toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire du ministre de la Sécurité publique, qui est utilisé en de rares occasions.

La déontologie policière

Une plainte en déontologie policière a pour but d'éviter la répétition de conduites préjudiciables au bon fonctionnement, à la crédibilité et à l'intégrité des services policiers.

Le Commissaire à la déontologie policière reçoit et examine les plaintes formulées à l'endroit des policiers qui auraient contrevenu au Code de déontologie des policiers du Québec. Le Commissaire peut faire des recommandations pour remédier à toute situation préjudiciable constatée ou en prévenir la répétition et formuler des observations pour améliorer la conduite d'un policier.

De plus, s'il apparaît qu'une infraction peut avoir été commise, le Commissaire peut en saisir le service de police approprié à des fins d'enquête criminelle. Enfin, au terme d'une enquête déontologique, le Commissaire peut aussi transmettre son dossier au Directeur des poursuites criminelles et pénales afin que ce dernier décide si des accusations criminelles doivent être portées.

Le Commissaire est un organisme indépendant. Le gouvernement nomme le Commissaire à la déontologie policière pour un mandat de cinq ans¹²⁵. Son personnel est composé exclusivement de civils, bien que plusieurs soient d'anciens policiers. D'ailleurs, si un enquêteur du Commissaire a déjà été policier, on ne pourra lui assigner un dossier impliquant le service de police auquel il a appartenu.

Toute plainte doit être soumise à un processus de conciliation. Le Commissaire procède à un examen sommaire de la plainte et peut décider de mener une enquête ou non. L'enquête est une mesure d'exception. La décision de tenir une enquête relève de la compétence du Commissaire. Cette décision du Commissaire est sujette à révision, dans les 15 jours de la décision, par un autre Commissaire.

Au terme d'une enquête, le Commissaire peut décider de citer le policier concerné devant le Comité de déontologie policière, s'il estime que la preuve le justifie. On tiendra alors une audience publique afin de déterminer si la conduite du policier est dérogoire au Code de déontologie des policiers.

¹²⁴ Loi sur la police, L.R.Q., chap. P.13.1, articles 279 à 289.

¹²⁵ Loi sur la police, L.R.Q., chap. P.13.1, articles 129 et 130.

L'encadrement légal de l'activité policière

Au Québec, outre le Commissaire à la déontologie policière et le Comité de déontologie policière, on trouve dans la Loi sur la police¹²⁶ plusieurs dispositions relatives à l'encadrement de l'activité policière, dont les suivantes :

- l'inspection des corps de police par le ministère de la Sécurité publique (articles 268-269);
- l'obligation, pour les directeurs des corps de police, d'informer sans délai le ministre de la Sécurité publique de toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier (article 286);
- l'obligation légale, pour tout policier, d'informer son directeur de tout comportement d'un autre policier susceptible de constituer une infraction criminelle (article 260);
- l'obligation, pour les directeurs des corps de police, de transmettre chaque année au ministre de la Sécurité publique un rapport d'activité qui fait état, notamment, du suivi des dossiers disciplinaires, déontologiques et criminels visant leurs membres et, le cas échéant, des mesures correctives qui ont été prises (article 264);
- les services d'enquête interne des corps policiers (article 266).

Les recours de droit commun

Les incidents impliquant des policiers se traduisent parfois par des poursuites devant les tribunaux civils contre les policiers impliqués et la municipalité qui les emploie. Étant donné la gravité des conséquences de ces affaires, notamment le décès d'une personne, on peut comprendre que les familles cherchent à obtenir une forme de justice ou néanmoins une compensation pour la perte d'un proche. Plusieurs cas de décès résultant d'une intervention policière, controversés ou non, se retrouvent devant les tribunaux civils. Ce fut le cas des affaires Griffin, Suazo, Lizotte, Castagnetta et maintenant Villanueva. Certaines de ces situations se traduisent par une longue saga judiciaire, d'autres se règlent hors cour. Par exemple, l'affaire Griffin a mené à un recours civil contre la Ville de Montréal qui s'est poursuivi jusqu'à la Cour Suprême du Canada, alors que la famille de Fredy Villanueva réclame 990 000 \$ à la Ville de Montréal et aux policiers impliqués dans les événements ayant entraîné la mort de ce dernier¹²⁷.

Les policiers sont donc exposés à ces recours, en plus des autres procédures criminelles, déontologiques et disciplinaires auxquelles ils doivent faire face. Par contre, dans la plupart de ces poursuites civiles, l'employeur des policiers visés (ville, municipalité ou gouvernement) est impliqué et assure normalement la défense de ses employés.

¹²⁶ Loi sur la police, L.R.Q., chap. P-13.1

¹²⁷ SANTERRE, David (2009), « La famille Villanueva poursuit la Ville de Montréal », *Rue Frontenac*, 11 février. En ligne sur le site Internet suivant : <http://ruefrontenac.com/nouvelles-generales/justice/636-dsanterrevillanueva>, consulté le 18 novembre 2009.

Annexe VI : Pour mieux voir, une perspective géographique élargie

Afin d'obtenir une vision plus complète de la situation concernant la procédure d'enquête suivie lors d'incidents impliquant des policiers, nous avons examiné les pratiques de certaines autres provinces canadiennes et de certains pays permettant d'établir une comparaison et de nous inspirer des meilleures pratiques en la matière. Nous avons délibérément tenté de présenter avec beaucoup de détails les options retenues dans chaque endroit afin d'illustrer les similitudes et les différences entre les modèles élaborés dans ces administrations. Notre objectif est de faire ressortir les grandes tendances et les meilleures pratiques mises en oeuvre ailleurs.

Dans quatre provinces canadiennes

L'Ontario

L'Unité des enquêtes spéciales (UES) de l'Ontario, chargée d'enquêter sur les incidents graves impliquant des policiers, a été créée en 1990 à la suite du rapport du groupe d'étude sur les relations interraciales et la surveillance policière¹²⁸. Ce rapport exprimait de sérieuses réserves sur l'intégrité et l'objectivité du processus par lequel des policiers mènent des enquêtes sur d'autres policiers ou services de police. L'UES a commencé ses activités en janvier 1991.

L'UES relève actuellement du ministère du Procureur général. Elle y a été transférée après quelques années d'activité pour donner des garanties additionnelles d'indépendance. L'UES est composée d'enquêteurs¹²⁹, qui sont tous des civils mais dont plusieurs sont d'anciens policiers, et de techniciens en identification médico-légale¹³⁰. La Loi sur les services policiers¹³¹ prévoit que le directeur de l'UES ne peut être un agent ou un ex-agent de la police.

L'UES a pour mandat d'enquêter sur les incidents entraînant des blessures graves¹³² ou un décès impliquant des policiers. Elle enquête également sur les allégations d'agression sexuelle par un policier. Les enquêtes menées par l'UES sont encadrées par une réglementation qui précise les droits et responsabilités des policiers impliqués dans les événements, des chefs de

¹²⁸ RACE RELATIONS AND POLICING TASK FORCE (1989), *The Report of the Race Relations and Policing Task Force*. Ontario: Race Relations and Policing Task Force.

¹²⁹ 12 enquêteurs à temps plein et environ 30 à temps partiel (sur demande).

¹³⁰ 10 à temps partiel (sur demande).

¹³¹ L.R.O. 1990, chap. P.15.

¹³² La définition de *blessure grave* demeure ambiguë. Selon l'UES, cette notion inclut les blessures requérant une hospitalisation, les fractures, les brûlures importantes, la perte d'un sens ou encore une allégation d'agression sexuelle. La définition de *blessure grave* devrait aussi comprendre les « blessures qui ont des répercussions sur la santé ou le bien-être de la victime ainsi que sur son aptitude à poursuivre normalement ses activités ». Voir à cet égard UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES (UES), *Une seule loi : rapport annuel 2005-2006*. Mississauga (Ontario) : Unité des enquêtes spéciales, p. 7. En ligne sur le site Internet de l'UES à l'adresse suivante : http://www.siu.on.ca/siu_images/SIU2006FRENCH.pdf, consulté le 5 janvier 2009.

police et des membres de l'UES¹³³. Un deuxième règlement¹³⁴ prévoit que le non-respect de ces obligations réglementaires est une infraction déontologique.

Au terme de l'enquête, le rapport est analysé par des avocats de l'UES. Ces procureurs décideront, conjointement avec le directeur, de déposer ou non des accusations criminelles contre les policiers impliqués.

Rapport de l'Ombudsman de l'Ontario sur l'UES (2008)

L'UES a fait l'objet d'une enquête systémique menée par l'ombudsman ontarien de juin 2007 à septembre 2008. Le rapport de l'ombudsman¹³⁵ fait état de plusieurs problèmes au sein de l'UES, mais en aucun temps ne remet en question la pertinence de son existence. Il cherche au contraire à renforcer les assises légales de l'organisme et lui propose de solidifier sa position en adoptant une attitude plus critique devant les écarts de conduite des services policiers sur lesquels il doit enquêter.

Plusieurs des critiques que l'ombudsman adresse à l'UES rejoignent les préoccupations exprimées au Québec sur ce type d'enquêtes. On s'inquiète notamment que les services de police tardent à notifier les incidents à l'UES, que les enquêteurs de l'UES prennent trop de temps avant d'arriver sur la scène de l'incident, que ces derniers retardent, sans raison, les entrevues avec les policiers témoins et que les enquêteurs montrent des signes d'affiliation avec les policiers.

L'Ombudsman ontarien adresse en tout 46 recommandations à l'UES. Il recommande des changements dans les pratiques internes de l'UES pour améliorer la crédibilité des enquêtes qui y sont menées. Il recommande également des changements législatifs pour mieux définir le rôle de l'UES et renforcer sa position devant les services de police. Le gouvernement ontarien et l'UES ont répondu positivement à ces recommandations. Une difficulté subsiste toutefois liée à la mise en œuvre de la recommandation qui préconise que les policiers témoins soient interrogés immédiatement et que des retards au-delà des 24 heures ne soient permis que dans des circonstances extrêmes et doivent être autorisés par un supérieur¹³⁶.

¹³³ Regulation 673/98, adopté sous la Loi sur les services policiers, L.R.O. 1990, chap. P.15. (voir l'annexe VII pour le texte intégral). Cette réglementation prévoit, notamment, que les policiers impliqués ne doivent pas communiquer entre eux avant d'être interrogés par l'UES. On y spécifie également les délais à l'intérieur desquels les policiers doivent se rapporter aux enquêteurs de l'UES, les obligations de collaboration des policiers-témoins et les mesures à prendre pour préserver la scène et les preuves matérielles.

¹³⁴ Regulation 123/98, adopté sous la Loi sur les services policiers, L.R.O. 1990, chap. P.15.

¹³⁵ MARIN, André, Ombudsman de l'Ontario (2008), *Une surveillance imperceptible*. Rapport de l'Ombudsman : enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales.

¹³⁶ JENKINS, Jonathan, « SIU Ripped over Probe Delays; Failure to Promptly Interview Officers Leaves Impression Stories Being Fixed, Ombudsman Says », *The Toronto Sun*, 24 juin, p. 8.

Enquête du coroner

Enfin, en Ontario, la Loi sur les coroners¹³⁷ prévoit que dans les cas de décès survenus alors que les personnes étaient détenues par un agent de la paix, le coroner doit mener une enquête sur les causes du décès. Cette enquête, contrairement à l'investigation, est publique.

L'Alberta

L'Alberta s'est dotée d'une équipe spéciale pour enquêter sur les policiers en créant le Alberta Serious Incident Response Team (ASIRT). Cette équipe a amorcé ses activités tout récemment, soit le 1^{er} janvier 2008.

Fait important, l'ASIRT a été créée à la demande de l'Association des chefs de police de l'Alberta. Selon les explications fournies par le directeur de l'ASIRT, les chefs de police albertains ont constaté qu'ils se plaçaient dans une position insoutenable lorsqu'ils devaient enquêter sur leurs propres policiers : d'une part, en raison de leur proximité avec le service de police impliqué, ils n'étaient pas en mesure de garder les enquêtes complètement confidentielles et, d'autre part, ils ne pouvaient rassurer le public sur l'impartialité de l'enquête.

L'équipe de l'ASIRT est principalement composée d'un directeur civil, qui est procureur de la Couronne, de policiers ou de policiers retraités qui agissent comme chefs d'équipe et comme enquêteurs et, enfin, d'analystes criminels civils. Les policiers qui composent l'équipe d'environ 14 personnes sont « prêtés » à l'ASIRT pour une durée de deux ans.

L'ASIRT relève du ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général. C'est ce ministère qui assigne les enquêtes à l'ASIRT. La loi albertaine sur la police¹³⁸ prévoit les cas qui relèvent de la compétence de l'ASIRT :

- un décès ou une blessure sérieuse¹³⁹ imputable à une intervention policière ou une plainte alléguant de tels faits;
- une plainte alléguant une matière sérieuse ou sensible relativement aux actions d'un policier (essentiellement les allégations de corruption).

L'enquête est menée selon les méthodes d'enquête reconnues pour les crimes majeurs. Afin d'assurer l'indépendance, on s'assure que ces personnes ne sont pas issues du même service de police que celui qui est concerné par les événements.

L'encadrement réglementaire est actuellement embryonnaire. Par contre, l'ASIRT prévoit se doter prochainement d'une réglementation très similaire à celle de l'Ontario portant sur les droits et les obligations des policiers qui font l'objet d'une enquête.

¹³⁷ Loi sur les coroners, L.R.O. 1990, chap. C.37

¹³⁸ Police Act, R.S.A. 2000, chap. P-17

¹³⁹ La notion de telles blessures sérieuses comprend celles qui requièrent une admission à l'hôpital, les fractures ou les brûlures graves.

Au terme de l'enquête, le rapport est remis au directeur qui achemine alors le rapport à un procureur de la Couronne. Ce dernier émet une opinion sur l'opportunité de déposer des accusations criminelles. Finalement, c'est le directeur de l'ASIRT qui prend la décision de déposer ou non des accusations.

Enquête publique

Le Fatality Inquiries Act¹⁴⁰ prévoit qu'une enquête publique doit être tenue dans le cas de décès survenus en détention ou dans un centre correctionnel ou encore survenus à la suite d'une intervention policière. Cette enquête est alors dirigée par un juge de la Cour provinciale.

La Colombie-Britannique

La situation en Colombie-Britannique a fait l'objet d'une attention médiatique à l'occasion du décès de M. Robert Dziekanski en octobre 2007 à l'aéroport de Vancouver, à la suite d'une intervention des policiers de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). L'enquête criminelle sur les actions de ces policiers de la GRC a été menée par l'Integrated Homicide Investigation Team (IHIT).

L'IHIT est une unité d'enquête sur les homicides et autres crimes majeurs, qui intègre des policiers de la GRC et de quatre services de police municipaux situés en périphérie de Vancouver. Le Service de police de Vancouver (Vancouver Police Department – VPD) ne fait pas partie de cette unité. Les enquêtes criminelles visant les policiers du VPD sont confiées à des enquêteurs criminels de ce même service.

Selon son rapport annuel de 2006, l'IHIT est formée de 76 enquêteurs et d'un personnel civil de soutien. Bien que spécialisée dans les enquêtes sur les homicides en général, l'IHIT enquête également sur les décès survenus en détention ou à la suite d'une intervention policière ainsi que sur les blessures résultant de l'utilisation d'une arme à feu par des policiers. Selon l'IHIT, l'impartialité des policiers impliqués dans les enquêtes est assurée par le fait que ces derniers doivent remplir un questionnaire dans lequel ils doivent dénoncer tout lien professionnel ou d'affinité avec les policiers visés par l'enquête.

Une fois l'enquête de l'IHIT terminée, un rapport est soumis à un procureur de la Couronne de la province, qui prendra la décision de déposer des accusations ou non. Le rapport d'enquête n'est pas rendu public.

Depuis mars 2007, la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) a mis sur pied un projet pilote d'observateur indépendant. Ce projet vise à affecter un observateur aux enquêtes menées par la GRC sur des événements impliquant d'autres policiers de la GRC. Cet observateur a la responsabilité de surveiller l'enquête et de soulever, le cas échéant, les préoccupations concernant l'impartialité du processus d'enquête. Depuis, un observateur indépendant est

¹⁴⁰ Fatality Inquiries Act, R.S.A. 2000, chap. F-9

affecté à toutes les enquêtes menées sur des décès résultant d'une intervention policière impliquant des policiers de la GRC. Ce projet a fait l'objet récemment d'une évaluation et demeure pour la GRC le moyen d'évaluer l'impartialité de ses enquêtes¹⁴¹.

Enquête du coroner

Tout comme en Alberta et en Ontario, le Coroners Act¹⁴² de la Colombie-Britannique prévoit qu'une enquête publique doit être tenue dans le cas de décès qui surviennent alors qu'une personne est détenue par la police ou dans un centre de détention.

Enquête publique sur l'affaire Dziekanski

L'enquête de l'IHIT sur l'intervention des policiers de la GRC ayant mené au décès de Robert Dziekanski, le 13 octobre 2007, après avoir fait l'objet de décharges de pistolet à impulsion électrique, s'est terminée dans le courant de l'année 2008. Le 12 décembre 2008, la direction des poursuites criminelles de la Colombie-Britannique a annoncé publiquement qu'il n'y aurait pas d'accusations déposées contre les policiers impliqués dans ces événements¹⁴³.

Dès le 15 octobre 2007, un observateur indépendant avait été attiré à l'enquête de l'IHIT sur l'affaire Dziekanski. Le 30 novembre 2008, le rapport final de l'observateur indépendant concluait qu'il ne voyait pas d'enjeux liés à l'impartialité des enquêteurs de l'IHIT dans cette affaire¹⁴⁴.

En janvier 2009 s'est ouverte une commission d'enquête publique sur les circonstances entourant le décès de Robert Dziekanski. Cette commission d'enquête est menée par Thomas R. Braidwood, Q.C. Les dernières journées d'audition se sont tenues à l'automne 2009. Plusieurs commentaires ont été émis par des intervenants à la suite de la preuve et des témoignages entendus par cette commission d'enquête jusqu'à maintenant. Certains ont critiqué le fait que les enquêteurs de l'IHIT chargés de mener une enquête sur les policiers impliqués n'avaient pas interrogé de nouveau ces derniers après avoir reçu la vidéo amateur des événements qui contredisait la version que les policiers avaient donnée dans un premier temps¹⁴⁵. De plus, le commissaire Braidwood a fait parvenir aux quatre policiers impliqués dans les événements et ayant témoigné devant la commission d'enquête des avis selon lesquels il

¹⁴¹ COMMISSIONS FOR PUBLIC COMPLAINTS AGAINST THE RCMP (2009), « Final Report – Review of the Independent Observer Pilot Project », 20 avril. En ligne sur le site Internet suivant : <http://www.cpc-cpp.gc.ca/prr/rep/opp/review-examen08-eng.aspx>, consulté le 16 juillet 2009.

¹⁴² Coroners Act. [SBC 2007], chap. 15.

¹⁴³ CRIMINAL JUSTICE BRANCH (2008), *Criminal Justice Branch Clear Statement*, 12 décembre. British Columbia. En ligne sur le site Internet suivant : <http://www.ag.gov.bc.ca/prosecution-service/media-statements/pdf/CJB-ClearStmnt-12Dec2008.pdf>, consulté le 20 juillet 2009.

¹⁴⁴ CPC/RCMP Independent Observer Pilot Project: Vancouver International Airport In-Custody Death, Conducted Energy Weapon Deployed. Final Status Report. 30 novembre 2008. En ligne sur le site Internet suivant : <http://www.cpc-cpp.gc.ca/prr/rep/opp/fsp-rsf/fVancouverIA-eng.aspx>, consulté le 20 juillet 2009.

¹⁴⁵ Commentaire fait par Don Rosenbloom, avocat représentant le gouvernement de la Pologne à la presse, cité dans CBC NEWS (2009), « Taser Inquiry into Dziekanski's Death Hears Last Witness », 26 mai. En ligne sur le site Internet suivant : <http://www.cbc.ca/canada/british-columbia/story/2009/05/26/bc-taser-inquiry-last-witness.html>, consulté le 16 juillet 2009.

pourrait, au terme de l'enquête, conclure que ces derniers ont commis des fautes ou manquements, notamment celle d'avoir utilisé le pistolet à impulsion électrique dans des circonstances qui ne justifiaient pas cette utilisation et d'avoir fourni aux enquêteurs de l'IHIT et devant la commission d'enquête une version des faits qui déformait les événements et le comportement de M. Dziekanski¹⁴⁶. Il faudra attendre les conclusions du commissaire Braidwood pour évaluer l'enquête menée par l'IHIT sur ces événements.

Le commissaire a par ailleurs rendu public la première partie de son rapport, le 23 juillet 2009, portant spécifiquement sur l'utilisation du pistolet à impulsion électrique¹⁴⁷. Le rapport final est attendu pour 2010.

Enquête publique sur l'affaire Frank Paul et recommandations du commissaire Davies

Dans la matinée du 5 décembre 1998, deux policiers de Vancouver arrêtent M. Frank Paul parce qu'il est en état d'ébriété dans un endroit public. Il est relâché dans la soirée. Dans la même soirée, deux autres policiers trouvent Frank Paul endormi dans la rue, apparemment en état d'ébriété, selon eux. Les policiers demandent qu'il soit transporté en détention. M. Paul doit être traîné par les policiers parce qu'il est incapable de marcher. L'officier responsable de la détention refuse de le garder de nouveau et demande que l'on transporte M. Paul « là où il réside ». Le conducteur et l'agent correctionnel déposent M. Paul au coin d'une rue et le laissent dehors. La température extérieure était alors de 5 °C et il pleuvait. M. Paul décède cette nuit-là d'hypothermie causée par une intoxication aiguë à l'alcool ou consécutive à celle-ci, selon le pathologiste.

Une enquête publique est menée sur cette affaire et donne lieu à un rapport rendu public le 12 février 2009¹⁴⁸. Le rapport commente notamment l'enquête criminelle menée par un détective de l'équipe des homicides de la section des crimes majeurs du Service de police de Vancouver. Le commissaire Davies conclut que cette enquête n'a pas été réalisée adéquatement pour les raisons suivantes :

- les instructions données à l'officier d'identification médico-légale étaient inadéquates et ce dernier n'a pas suivi les étapes d'enquête normalement suivies pour un homicide potentiel;
- le policier responsable de l'enquête n'a pas rejoint ni interrogé plusieurs témoins pertinents;

¹⁴⁶ *Rundel v. British Columbia – Braidwood Commission*. 2009 BCSC 814, par. 17. Ce jugement rejette la requête des policiers impliqués qui demandait de déclarer que la commission Braidwood n'avait pas juridiction pour conclure à une faute ou à un manquement possiblement commis par un agent de la GRC.

¹⁴⁷ Thomas R. BRAIDWOOD, Q.C. (2009) *Restoring Public Confidence: Restricting the Use of Conducted Energy Weapons in British Columbia*. Braidwood Commission on Conducted Energy Weapon Use. June 2009. En ligne sur le site Internet suivant: <http://www.braidwoodinquiry.ca/report/>, consulté le 3 novembre 2009.

¹⁴⁸ William H. DAVIES, Q.C. (2009), *Alone and Cold*. The Davies Commission Inquiry into the Death of Frank Paul. Interim Report. Vancouver: British Columbia. En ligne sur le site Internet suivant : <http://www.frankpaulinquiry.ca/report/>, consulté le 20 juillet 2009.

- le policier responsable de l'enquête n'a pas cherché à interroger les policiers, les agents correctionnels, les employés du centre de détention alors que ces rencontres étaient requises dans les circonstances;
- le policier responsable de l'enquête n'a pas cherché à interroger ou à concilier les incohérences dans les éléments de preuve obtenus¹⁴⁹.

Le commissaire Davies constate qu'il existe deux principales différences entre les façons dont la section des crimes majeurs enquête sur les décès liés aux interventions policières et sur les autres homicides en général. Premièrement, les enquêteurs ne tentent pas d'interroger le policier suspect, mais se basent uniquement sur son rapport écrit, pour lequel le policier a droit à 5 jours ouvrables et un maximum de 10 heures de consultation avec un avocat payé par l'employeur. Deuxièmement, le rapport de l'enquêteur soumis au procureur de la Couronne est neutre et ne recommande pas d'accusation criminelle. Dans un rapport d'enquête habituel, les policiers déterminent les accusations recommandées et la preuve qui soutient chacune.

Le commissaire Davies, après avoir envisagé d'autres options, conclut que la seule solution qui réponde aux préoccupations de conflits d'intérêts possibles dans les enquêtes sur des décès liés à une intervention policière est la création d'un organisme indépendant composé d'enquêteurs civils¹⁵⁰. Ce modèle se base sur l'expérience de l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario, qui est composée d'un directeur n'ayant jamais été policier et d'une équipe d'enquêteurs civils. Le commissaire Davies rejette l'idée qu'un autre service de police ou qu'un organisme composé d'enquêteurs policiers de la GRC ou d'ailleurs réalisent ces enquêtes, notamment pour des questions d'indépendance et de crédibilité.

Le Manitoba

Le 6 octobre 2008, le gouvernement manitobain annonçait que la province se doterait d'une unité civile indépendante pour mener les enquêtes sur les policiers, à l'instar de l'Ontario et de l'Alberta. Cette annonce faisait suite au dépôt du rapport de la commission d'enquête menée par Robert Salhany sur l'affaire Taman.

Crystal Taman est décédée en février 2005 à la suite d'une collision avec le véhicule du policier Derek Harvey-Zenk, qui revenait d'une fête bien arrosée en compagnie de collègues policiers. La commission d'enquête s'est penchée sur la manière dont l'enquête sur les agissements de Harvey-Zenk avait été menée par les services de police. Le commissaire a considéré que l'enquête menée par le service de police local était truffée d'incompétence et, sous certains aspects, menée de mauvaise foi. Ensuite, le commissaire s'est penché sur l'enquête menée par l'Unité des standards professionnels du Service de police de Winnipeg. Concernant cette enquête, il conclut :

¹⁴⁹ *Ibid.*, « Part 1 – Overview and Executive Summary », « 3. The Institutional Response to Frank Paul's Death », « The Criminal Investigation ». En ligne sur le site Internet suivant : <http://frankpaulinquiry.ca/report/05-Part1-ExecutiveSummary.pdf>, consulté le 16 juillet 2009.

¹⁵⁰ *Ibid.*, « Part 6 – The Criminal Investigations of Police-Related Deaths », « F. Developing a New System of the Criminal Investigation of Police-Related Deaths ». En ligne sur le site Internet suivant : <http://frankpaulinquiry.ca/report/33-Part6-DevelopingANewSystem.pdf>, consulté le 16 juillet 2009.

« The picture that is painted is one of an incestuous process that is incapable of uncovering the truth. While I do not find bad faith, it is understandable that there has been public suspicion that the investigation was not intent on disclosing facts that would embarrass the Winnipeg Police Service. That perception could only be fuelled by the inappropriate practice exercised in this case of permitting officers, who are being interviewed in a criminal case, to consult first their union representatives; schedule their interviews to fit their work schedule or holiday time; and the receive warnings or cautions not given to lay witnesses in ordinary police investigations. This is an unflattering picture of special treatment of police witnesses¹⁵¹. »

Dans ses recommandations, le commissaire Salhany demande au ministre de la Justice de considérer la création d'une unité d'enquête indépendante des services de police en activité dans la province afin d'enquêter sur les activités criminelles alléguées d'un membre de ces services de police.

Le gouvernement du Manitoba a présenté au printemps 2009 un projet de loi instaurant une unité d'enquête indépendante¹⁵². Ce nouvel organisme aurait le mandat d'enquêter sur les incidents dans lesquels le recours à la force par un agent de police a causé un décès, sur les incidents dans lesquels une intervention policière a entraîné des blessures graves à un citoyen ainsi que sur les autres incidents ou allégations contre des policiers lorsque l'intérêt public justifie une enquête indépendante. Cette nouvelle unité serait composée d'enquêteurs (anciens policiers, policiers actifs et civils). Le directeur devra être un civil indépendant des services policiers. Le projet de loi a fait l'objet de consultations et n'a toujours pas été adopté au moment d'écrire ses lignes.

Au Royaume-Uni

Il nous a également semblé important d'examiner certaines pratiques établies ailleurs dans le monde. Les modèles retenus au Royaume-Uni sont intéressants, notamment parce que ce sont des organismes indépendants qui ont la responsabilité, au sein d'une même structure, de mener à la fois les enquêtes criminelles et les enquêtes de nature déontologique sur les incidents graves impliquant des policiers. Malgré le caractère récent de ces organismes, ils ont développé une rapidité d'intervention et une grande transparence dans leurs actions.

¹⁵¹ SALHANY, Roger, Q.C., commissioner (2008), *Report of the Taman Inquiry*. Taman Inquiry into the Investigation and Prosecution of Derek Harvey-Zenk. Winnipeg: Minister of Justice and Attorney General, p. 13.

¹⁵² « Nouveau projet de loi sur les services de police présenté à l'Assemblée législative ». Communiqué de presse, 14 avril 2009. En ligne sur le site Internet suivant : <http://news.gov.mb.ca/news/index.fr.print.html?archive=2009-4-01&item=5667>, consulté le 20 juillet 2009. Voir également « Document de consultation : Unité d'enquête indépendante ». Consultation sur la Loi sur les services de police. Documents d'information et enjeux. En ligne sur le site Internet suivant : http://www.manitoba.ca/justice/policeact/pdf/independent_investigation_unit.fr.pdf, consulté le 20 juillet 2009.

L'IPCC (Royaume-Uni)

Au Royaume-Uni, l'organisme chargé d'enquêter sur les plaintes du public contre la police et de surveiller l'examen de ces plaintes s'occupe également de mener certaines enquêtes criminelles sur des agissements policiers. L'Independent Police Complaints Commission (IPCC) a commencé ses activités en 2004.

L'IPCC peut choisir, selon les situations, de surveiller ou de superviser les enquêtes réalisées par les services de police, ou de mener une enquête indépendante. Les incidents suivants doivent être rapportés à l'IPCC par les différents services de police :

- incidents sérieux (décès, blessures graves);
- allégations sérieuses d'inconduite (corruption, allégations graves concernant des officiers seniors, racisme, etc.).

L'IPCC détermine si une enquête indépendante sera menée ou non, en fonction du caractère sérieux de l'allégation et de l'intérêt public. Normalement, les cas de décès ou de blessures graves survenus à l'occasion d'une intervention policière feront l'objet d'une enquête autonome de l'IPCC.

Les ressources de l'IPCC sont importantes étant donné le mandat étendu de l'organisme. L'IPCC est dirigée par 15 commissaires qui ne peuvent, légalement, être d'anciens policiers. Les commissaires sont nommés pour cinq ans. Ils sont responsables des enquêtes et prennent les décisions sur les cas individuels. Dans le cas d'une enquête criminelle, le rapport final est remis au Service de procureurs de la Couronne, qui décidera si des accusations seront déposées ou non.

Le rapport d'une enquête menée de manière indépendante par l'IPCC sur un incident sérieux est rendu public¹⁵³. Par contre, certaines sections du rapport sont masquées afin qu'on ne puisse pas identifier de tierces parties. Il s'agit d'un des rares organismes de surveillance et d'enquête sur les policiers qui divulgue le rapport complet de son enquête au public.

Un autre élément important est le fait que l'IPCC peut formuler, à l'intérieur de ses rapports, des recommandations aux services de police concernés, dans une section de son rapport intitulée « Learning Points ».

¹⁵³ Pour un exemple de rapport d'enquête rendu public, consulter INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS COMMISSION (IPCC) (2007), *Brown/Baker and Khan Investigation: Investigation into the Response by Staffordshire Police to Incidents between the Brown/Baker and Khan Families on [REDACTED]*. IPCC References 2007/009515 and 2007/010378. En ligne sur le site Internet de l'IPCC : http://www.ipcc.gov.uk/brown_final_report.pdf, consulté pour la dernière fois le 5 janvier 2009.

PONI (Irlande du Nord)

Bien que l'Irlande du Nord fasse partie du Royaume-Uni, un système autonome d'enquête sur les comportements policiers y a été mis sur pied depuis 2000, soit le Police Ombudsman for Northern Ireland (PONI).

Le mandat de PONI est double : enquêter sur les plaintes du public contre la police et enquêter, de manière indépendante, sur certaines situations qui font l'objet d'un signalement obligatoire par les services de police. Ces situations comprennent la décharge d'une arme à feu par un policier, toute collision fatale impliquant un policier et tout décès résultant d'une intervention policière. Dans le cas d'autres plaintes « sérieuses », PONI peut choisir de mener une enquête indépendante s'il estime que cela est d'intérêt public.

Les ressources de l'organisme sont également importantes et l'organisme fait en sorte que ses délais d'intervention pour les incidents graves soient les plus courts possible. Ainsi, les enquêteurs de PONI peuvent intervenir sur les lieux d'un incident grave dans un délai de 90 minutes pour la région de Belfast et de 3 heures pour le reste de l'Irlande du Nord. L'équipe d'enquêteurs est composée d'environ 50 % de civils et 50 % d'anciens policiers.

Une fois l'enquête terminée, si l'on constate qu'il y a eu commission d'un acte criminel, le rapport sera acheminé au Directeur des poursuites publiques de l'Irlande du Nord. Dans le cas contraire, on envisagera des procédures de nature déontologique contre le policier visé.

PONI annonce publiquement la tenue d'une enquête, mais divulgue le résultat de celle-ci sous la forme d'un résumé. Par contre, selon la loi, PONI peut produire un rapport écrit et public lorsqu'il le juge d'intérêt public. Ces rapports comprennent plusieurs détails assez détaillés sur les circonstances entourant le décès, sur l'enquête ayant été menée par PONI, sur l'analyse des actions policières dans les circonstances et sur les recommandations.

Conclusion

Après avoir analysé tous ces exemples de structures et d'organismes plus ou moins indépendants, nous pouvons voir qu'une tendance générale à la création d'organismes indépendants pour réaliser les enquêtes criminelles sur des incidents impliquant des policiers s'annonce au Canada. Grâce à l'expérience ontarienne qui a, depuis plus de 15 ans, développé concrètement cette voie, la solution de créer un organisme indépendant, composé de civils, est souvent recommandée par les commissions d'enquête canadienne qui ont réfléchi sur cette question. Les constats de ces commissions d'enquête sont plutôt sévères à l'égard des enquêtes menées par des policiers sur des incidents impliquant d'autres policiers.

Annexe VII : Réglementation ontarienne

REGULATION 673/98

MADE UNDER THE
POLICE SERVICES ACT

*CONDUCT AND DUTIES OF POLICE OFFICERS RESPECTING INVESTIGATIONS BY THE SPECIAL
INVESTIGATIONS UNIT*

1. (1) In this Regulation,

"SIU" means the special investigations unit established under section 113 of the Act;

"subject officer" means a police officer whose conduct appears in the opinion of the SIU director, to have caused the death or serious injury under investigation;

"witness officer" means a police officer who, in the opinion of the SIU director, is involved in the incident under investigation but is not a subject officer.

(2) The SIU director may designate an SIU investigator to act in his or her place and to have all the powers and duties of the SIU director under this Regulation and, if the SIU director appoints a designate, any reference to the SIU director in this Regulation, excluding this subsection, means the SIU director or his or her designate.

2. (1) The chief of police may designate a member of the police force who is not a subject officer or witness officer in the incident to act in the place of the chief of police and to have all the powers and duties of the chief of police in any matter respecting an incident under investigation by the SIU.

(2) If the chief of police appoints a designate under subsection (1), any reference to the chief of police in this Regulation, excluding this section, means the chief of police or his or her designate.

(3) The person appointed under subsection (1) must be a senior officer.

3. A chief of police shall notify the SIU immediately of an incident involving one or more of his or her police officers that may reasonably be considered to fall within the

investigative mandate of the SIU, as set out in subsection 113 (5) of the Act.

4. The chief of police shall ensure that, pending the SIU taking charge of the scene of the incident, the scene is secured by the police force in a manner consistent with all standing orders, policies and usual practice of the police force for serious incidents.

5. The SIU shall be the lead investigator, and shall have priority over any police force in the investigation of the incident.

6. (1) The chief of police shall, to the extent that it is practicable, segregate all the police officers involved in the incident from each other until after the SIU has completed its interviews.

(2) A police officer involved in the incident shall not communicate with any other police officer involved in the incident concerning their involvement in the incident until after the SIU has completed its interviews.

7. (1) Subject to subsection (2), every police officer is entitled to consult with legal counsel or a representative of the association and to have legal counsel or a representative of the association present during his or her interview with the SIU.

(2) Subsection (1) does not apply if, in the opinion of the SIU director, waiting for legal counsel or a representative of the association would cause an unreasonable delay in the investigation.

8. (1) subject to subsections (2) and (5) and section 10, immediately upon being requested to be interviewed by the SIU, and no later than 24 hours after the request where there are appropriate grounds for delay, a witness officer shall meet with the SIU and answer all its questions.

(2) A request to be interviewed must be made in person.

(3) The SIU shall cause the interview to be recorded and shall give a copy of the record to the witness officer as soon as it is available.

(4) The interview shall not be recorded by audio tape or videotape except with the consent of the witness officer.

(5) The SIU director may request an interview take place beyond the time requirement as set out in subsection (1).

9. (1) A witness officer shall complete in full the notes on the incident in accordance with his or her duty and, subject to subsection (4) 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 SIU

(2) subject to subsection (4) and section 10, the chief of police shall provide copies of a witness officer's notes to the SIU upon request, and no later than 24 hours after the request.

(3) A subject officer shall complete in full the notes on the incident in accordance with his or her duty, but no member of the police force shall provide copies of the notes at the request of the SIU.

(4) The SIU director may allow the chief of police to provide copies of the notes beyond the time requirement set out in subsection (2)

10. (1) The SIU shall, before requesting an interview with a police officer or before requesting a copy of his or her notes on the incident, advise the chief of police and the officer in writing whether the officer is considered to be a subject officer or a witness officer.

(2) The SIU shall advise the chief of police and the police officer in writing if, at any time after first advising them that the officer is considered to be a subject officer or a witness officer, the SIU director 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 SIU director decides that the police officer is a subject officer, the SIU 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; and

(c) give the chief of police the original and all copies of the police officer's notes.

(4) The chief of police shall keep the original and all copies of the police officer's notes returned under clause (3) (c) for use in his or her investigation under section 11.

11. (1) The chief of police shall also cause an investigation to be conducted forthwith into any incident with respect to which the SIU has been notified, subject to the SIU's lead role in investigating the incident.

(2) The purpose of the chief of police's investigation is to review the policies of or services provided by the police force and the conduct of its police officers.

(3) All members of the police force shall co-operate fully with the chief of police's investigation.

(4) The chief of police of a municipal police force shall report his or her findings and any action taken or recommended to be taken to the board within 30 days after the SIU director advises the chief of police that he or she has reported the results of the SIU's

investigation to the Attorney General, and the board may make the chief of police's report available to the public.

(5) The Commissioner of the Ontario Provincial Police shall prepare a report of his or her findings and any action taken within 30 days after the SIU director advises the

Commissioner that he or she has reported the results of the SIU's investigation to the Attorney General, and the Commissioner may make the report available to the public.

12. (1) The police force may disclose to any person the fact that the SIU director has been notified of an incident and is conducting an investigation into it.

(2) Except as permitted by this Regulation, the police force and members of the police force shall not, during the course of an investigation by the SIU, disclose to any person any information with respect to the incident or the investigation.

13. The SIU shall not, during the course of an investigation by the SIU, make any public statement about the investigation unless such statement is aimed at preserving the integrity of the investigation.

14. A chief of police or police officer shall not be required to comply with a provision of this Regulation if, in the opinion of the SIU director, compliance is not possible for reasons beyond the chief of police's or police officer's control.

15. This Regulation comes into force on January 1, 1999.

Annexe VIII : Présentation du Directeur des poursuites criminelles et pénales

Le 15 mars 2007, le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) a été institué en organisme indépendant du ministère de la Justice par la Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales¹⁵⁴.

Sous l'autorité générale du ministre de la Justice et du Procureur général, le DPCP fournit, au nom de l'État, un service de poursuites criminelles et pénales indépendant, contribuant à assurer la protection de la société, dans le respect de l'intérêt public et des intérêts légitimes des victimes.

Plus précisément, le DPCP :

- dirige les poursuites découlant de l'application du Code criminel, de la Loi sur le système de justice pénale pour adolescents (LSJPA) et de toute autre loi fédérale pour laquelle le Procureur général du Québec a l'autorité d'agir comme poursuivant;
- agit comme poursuivant dans toute affaire où le Code de procédure pénale trouve application;
- conseille les corps policiers chargés de l'application des lois au Québec relativement à tous les aspects d'une enquête ou d'une poursuite en matière criminelle et pénale.

Les poursuivants qui agissent sous l'autorité du Directeur doivent se conformer aux directives établies par le Directeur, notamment celle qui concerne précisément une poursuite criminelle contre un policier (POL-1)¹⁵⁵.

Le rôle du Directeur à qui le résultat d'une enquête est soumis dans le cadre de la Politique ministérielle est de prendre connaissance des faits rapportés afin d'évaluer si ceux-ci révèlent la commission d'infractions criminelles. Si le Directeur est d'avis que les faits en cause révèlent qu'un crime a été perpétré, il examine la suffisance de la preuve ainsi que l'opportunité de poursuivre, conformément aux critères habituels énoncés dans la directive ACC-3¹⁵⁶. Il incombe au poursuivant de s'assurer, avant d'autoriser ou non un acte d'accusation, que le rapport d'enquête est complet et fait état de la manière dont les éléments de preuve ont été recueillis. Il peut demander aux agents de la paix et aux personnes responsables de l'application des lois un complément d'enquête dans les affaires dont il est saisi.

¹⁵⁴ L.R.Q., chap. D-9.1.1.

¹⁵⁵ Ce document est en ligne sur le site Internet du DPCP à l'adresse suivante : <http://www.dpcp.gouv.qc.ca/ressources/pdf/envoi/POL-1.pdf>. Ce document fait référence également à la directive générale concernant la décision d'un procureur de déposer un acte d'accusation (*Accusation – Poursuite des procédures* ACC-3 : <http://www.dpcp.gouv.qc.ca/ressources/pdf/envoi/ACC-3-M.pdf>).

¹⁵⁶ *Ibid.*

Bibliographie

ADAMS, George W., Q.C. (1998). *Consultation Report of the Honourable George W. Adams to the Attorney General and Solicitor General Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit*. Consulté sur le site Internet de l'UES pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : <http://www.siu.on.ca/adams.html>

ADAMS, George W., Q.C. (2003). *Review Report on the Special Investigations Unit Reforms*. Prepared for the Attorney General of Ontario. Consulté sur le site Internet de l'UES pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : <http://www.siu.on.ca/adamsreview2003.pdf>

BELLEMARE, Jacques, président (1988). *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques*. Rapport final du Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques. Québec : Commission des droits de la personne du Québec.

BELLEMARE, Jacques, président (1996). *Les pratiques en matière d'enquêtes criminelles au sein des corps de police du Québec*. Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

BRAIDWOOD, Thomas R., Q.C. (2009) *Restoring Public Confidence: Restricting the Use of Conducted Energy Weapons in British Columbia*. Braidwood Commission on Conducted Energy Weapon Use. June 2009. En ligne sur le site Internet <http://www.braidwoodinquiry.ca/report/>, consulté le 3 novembre 2009.

COMMISSAIRE À LA DÉONTOLOGIE POLICIÈRE (2008). *Rapport annuel de gestion 2007-2008*. Commissaire à la déontologie policière, Ville de Québec.

COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC (2009). *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*. Paul E. Kennedy, président de la Commission des plaintes du public contre la GRC. Ottawa. En ligne sur le site Internet suivant : <http://www.cpc-cpp.gc.ca/prr/rep/rev/chair-pre/pipR/index-fra.aspx>, consulté le 14 août 2009.

COMMISSION FOR PUBLIC COMPLAINTS AGAINST THE RCMP (2009). *Final Report – Review of the Independent Observer Pilot Project*. En ligne sur le site Internet suivant : <http://www.cpc-cpp.gc.ca/prr/rep/opp/review-examen08-eng.aspx>, consulté le 16 juillet 2009.

CORBO, Claude, président (1992). *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. Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

CORBO, Claude, président (1996). *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. Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

CORBO, Claude, président (1997). *Vers un système intégré de formation policière*. Rapport de la mission d'évaluation et de consolidation de la formation continue et du perfectionnement professionnel des policiers et des policières du Québec. Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

DAVIS, William H. Davis, Q.C. (2009) *Alone and Cold*. The Davis Commission Inquiry into the Death of Frank Paul. Interim Report. February 12th 2009. En ligne sur le site Internet suivant: <http://frankpaulinquiry.ca/report/>; consulté le 11 février 2010.

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS COMMISSION (IPCC) (2007). *Brown/Baker and Khan Investigation: Investigation into the Response by Staffordshire Police to Incidents between the Brown/Baker and Khan Families on [REDACTED]*. IPCC References 2007/009515 and 2007/010378. Consulté sur le site Internet de l'IPCC pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : http://www.ipcc.gov.uk/brown_final_report.pdf

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS COMMISSION (IPCC) (2008). *Deaths During or Following Police Contact: Statistics for England and Wales 2007/08*. Chapter extracted from IPCC Annual Report 2007/08. London: Independent Police Complaints Commission. Consulté sur le site Internet de l'IPCC pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : http://www.ipcc.gov.uk/annual_report_2008_death_section.pdf

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS COMMISSION (IPCC). *Criteria for Investigations*. Consulté sur le site Internet de l'IPCC pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : http://www.ipcc.gov.uk/investigations_criteria.pdf

INTEGRATED HOMICIDE INVESTIGATION TEAM (2007). *2006 Annual Report*. Surrey (British Columbia): Integrated Homicide Investigation Team.

JONES, Gareth (2009). *Conducting Administrative Oversight & Ombudsman Investigations*. Aurora (Ontario): Canada Law Book.

LESAGE, Patrick J., Q.C. (2005). *Report on the Police Complaints System in Ontario*. Submitted to the Attorney General. Toronto: Ministry of the Attorney General. Consulté sur le site Internet de l'Attorney General pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/about/pubs/LeSage/en-fullreport.pdf>

MARIN, André, Ombudsman de l'Ontario (2008). *Une surveillance imperceptible*. Rapport de l'Ombudsman : enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Guide des pratiques policières, vol. 2 : Opérations*. Direction de l'organisation et des pratiques policières. (Mises à jour continues).

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS (2008). *Rapport financier 2007 consolidé*. Municipalité de Québec. Consulté sur le site Internet de la Ville de Québec pour la dernière fois le 5 janvier 2009 :

http://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/rapport_financiers2007.pdf

OFFICE OF THE POLICE OMBUDSMAN FOR NORTHERN IRELAND (PONI). *Code of Ethics for the Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland*. Consulté sur le site Internet de PONI pour la dernière fois le 5 janvier 2009 :

http://www.policeombudsman.org/Publicationsuploads/code_of_ethics.PDF

OFFICE OF THE POLICE OMBUDSMAN FOR NORTHERN IRELAND (PONI) (2008). *Public Awareness of the System for Complaints against the Police in Northern Ireland*. Research Report. Belfast (Northern Ireland): Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland. Consulté sur le site Internet de PONI pour la dernière fois le 5 janvier 2009 :

<http://www.policeombudsman.org/Publicationsuploads/ombreport08.pdf>

OFFICE OF THE POLICE OMBUDSMAN FOR NORTHERN IRELAND (PONI). *Statement under Section 62 of the Police (Northern Ireland) Act 1998: Report on the Circumstances of the Death of Mr Neil McConville on 29 April 2003*. Investigative report. Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland. Oct. 2007. Consulté sur le site Internet de PONI pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : <http://www.policeombudsman.org/Publicationsuploads/McCONVILLE.pdf>

POITRAS, Lawrence, président (1999). *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice*. Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec. Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

POLICE ASSESSMENT RESOURCE CENTER (PARC). (2003) *The Portland Police Bureau: Officer-Involved Shooting and In-Custody Deaths*. Los Angeles: Police Assessment Resource Center. Consulté sur le site Internet de PARC pour la dernière fois le 5 janvier 2009 :

http://www.parc.info/client_files/Portland/First%20Report/1%20-%20Officer-Involved%20Shootings%20and%20In-Custody%20Deaths.pdf

PROTECTEUR DU CITOYEN (1997). Commentaires sur le projet de loi 136 : Loi modifiant la Loi sur l'organisation policière et la Loi de police en matière de déontologie policière. 13 juin.

PROTECTEUR DU CITOYEN (1993). Commentaires du Protecteur du citoyen sur l'avant-projet de loi modifiant le Code des professions et d'autres lois professionnelles. 10 février.

PROTECTEUR DU CITOYEN (1993). Résumé du Mémoire du Protecteur du citoyen sur l'avant-projet de loi modifiant le Code des professions et d'autres lois professionnelles. 10 février.

PROTECTEUR DU CITOYEN (1992). *Le mécanisme disciplinaire prévu par le Code des professions protège-t-il adéquatement les citoyens et les citoyennes?* Observations et propositions sur le mécanisme disciplinaire prévu au Code des professions et l'exercice par l'Office des professions de sa mission de surveillance des corporations professionnelles en cette matière. 23 janvier.

RACE RELATIONS AND POLICING TASK FORCE (1989). *The Report of the Race Relations and Policing Task Force*. Ontario: Race Relations and Policing Task Force.

SALHANY, Roger, Q.C., Commissioner (2008). *Report of the Taman Inquiry*. Taman Inquiry into the Investigation and Prosecution of Derek Harvey-Zenk. Winnipeg: Minister of Justice and Attorney General.

SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL (2008). *Données supplémentaires et tableaux statistiques*. Annexe statistique au bilan annuel 2007. Division des communications de la Direction stratégique. Consulté sur le site Internet du SPVM pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : http://www.spvm.qc.ca/upload/documentations/Bilan_2007_chiffres_Francais.pdf

SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL (2008). *Sécurité publique – police*. Document budgétaire complémentaire de 2008. Présentation du budget de fonctionnement de 2008 à la Commission permanente du conseil sur la sécurité publique de la Ville de Montréal. Consulté sur le site Internet du SPVM pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : http://www.spvm.qc.ca/upload/documentations/budget_2008_spvm.pdf

SÛRETÉ DU QUÉBEC (2006). *Bilan des affaires internes*. Consulté sur le site Internet de la Sûreté du Québec pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : <http://www.suretequebec.gouv.qc.ca/mission-et-services/publications/bilan-direction-affaires-internes-2006.pdf>

SÛRETÉ DU QUÉBEC (2006-2007). *Rapport annuel de gestion 2006-2007*. Consulté sur le site Internet de la Sûreté du Québec pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : <http://www.suretequebec.gouv.qc.ca/mission-et-services/publications/rapport-annuel-de-gestion-2006-2007.pdf>

SÛRETÉ DU QUÉBEC (2007-2008). *Rapport annuel de gestion 2007-2008*. Consulté sur le site Internet de la Sûreté du Québec pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : <http://www.suretequebec.gouv.qc.ca/mission-et-services/publications/rapport-annuel-de-gestion-2007-2008.pdf>

UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES (UES). *Rapport annuel 2000-2001*. Mississauga (Ontario) : Unité des enquêtes spéciales. August 29, 2001. Consulté sur le site Internet de l'UES pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : http://www.siu.on.ca/siu_images/SIUFrench.pdf

UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES (UES). *Une seule loi : rapport annuel 2005-2006*. Mississauga (Ontario) : Unité des enquêtes spéciales. Consulté sur le site Internet de l'UES pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : http://www.siu.on.ca/siu_images/SIU2006FRENCH.pdf

UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES (UES). *Une seule loi : rapport annuel 2006-2007*. Mississauga (Ontario) : Unité des enquêtes spéciales. Consulté sur le site Internet de l'UES pour la dernière fois le 5 janvier 2009 : <http://www.siu.on.ca/SIU%20Fre%202006-07.pdf>

UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES (UES). *Une seule loi : rapport annuel 2007-2008*. Mississauga (Ontario) : Unité des enquêtes spéciales. Consulté sur le site Internet de l'UES pour la dernière fois le 10 février 2010 : <http://www.siu.on.ca/SIU%20-%202007-2008-FR.pdf>

WOOD, Josiah, Q.C. (2007). *Report on the Review of the Police Complaint Process in British Columbia*. Submitted to the Minister of Public Safety and Solicitor General. British Columbia.