



# **La protection des collaborateurs de la justice : éléments de mise à jour de la politique québécoise**

Rapport final présenté au ministre de la Sécurité publique



# **La protection des collaborateurs de la justice : éléments de mise à jour de la politique québécoise**

Rapport final présenté au ministre de la Sécurité publique

par  
Anne-Marie Boisvert



## Le mandat

**L**e 23 janvier 2004, la soussignée recevait officiellement le mandat du ministre de la Sécurité publique alors en fonction, M. Jacques Chagnon, de procéder à une étude des divers modèles de protection des collaborateurs de la justice, particulièrement en ce qui concerne les conditions de détention, les changements d'identité et les autres mesures de protection. Cette étude doit permettre de proposer un modèle de fonctionnement approprié au contexte québécois, notamment en suggérant, s'il y a lieu, des mesures administratives ou des modifications législatives sectorielles destinées à accroître le degré de protection accordé aux collaborateurs de la justice<sup>1</sup>.

Il est à noter que ce mandat vise le renforcement des mesures de protection accordées aux collaborateurs de la justice sans toutefois inviter la soussignée à se prononcer de quelque manière que ce soit sur :

- l'opportunité, sur le plan éthique ou moral, de recourir aux témoins repentis et aux agents civils d'infiltration pour lutter contre la criminalité ni sur l'opportunité ou l'utilité, sur les plans économique ou opérationnel, de recourir à ces collaborateurs de la justice,<sup>2</sup>

- toute irrégularité ou malversation alléguée dans le traitement des témoins repentis, agents civils d'infiltration, ou autres témoins spéciaux ou, encore,
- toute doléance particulière formulée par un collaborateur de la justice et faisant l'objet d'une poursuite civile entamée devant les tribunaux.

Ce mandat prévoyait la constitution d'un groupe de travail composé de représentants désignés par les principaux organismes concernés par le contrôle et la protection des collaborateurs de la justice, soit les ministères québécois de la Sécurité publique et de la Justice, la Sûreté du Québec (SQ) et le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM). Pour réaliser son mandat, la soussignée a pu bénéficier de la collaboration étroite et régulière de personnes travaillant dans ce domaine :

- Me Michel LeBel (Ministère de la Justice)
- Monsieur Michel Harton (Ministère de la Sécurité publique)
- Capitaine Bruno Beaulieu (responsable du Service de la protection des témoins, S.Q.<sup>3</sup>)
- Inspecteur Mario Plante (inspecteur-chef, division Renseignement, Service des enquêtes spécialisées et du soutien aux opérations, SPVM).

1 Les conditions précises du mandat sont reproduites à l'Annexe I du présent rapport.

2 Cette question a déjà été réglée, au Québec, par le rapport Guérin, qui y a vu, reprenant les propos de la Cour suprême du Canada dans *Kirzner c. La Reine*, [1978] 2 R.C.S. 487, à la p. 493, une « nécessité inévitable ». Voir Groupe de travail sur l'administration de la justice en matière criminelle, *Rapport*, Québec, Gouvernement du Québec, ministère de la Justice, ministère de la Sécurité publique, décembre 1991 (rapport Guérin), à la p. 67.

3 Le capitaine Bruno Beaulieu a pris sa retraite de la SQ en janvier 2005. Il a toutefois participé aux travaux du groupe de travail jusqu'à la fin. Son successeur, le capitaine André Goulet, s'est joint au groupe de travail à partir de novembre 2004.

Il importe de préciser que cette participation n'engage d'aucune manière les ministères ou services de police mentionnés. Aucune de ces entités n'a eu à prendre position au regard des constats de ce rapport non plus que sur ses recommandations. On ne saurait donc inférer de la participation de leurs représentants une quelconque approbation expresse ou tacite du contenu de ce rapport.

L'annexe II du présent rapport comprend la liste des organismes consultés et/ou rencontrés par la sous-signée pour réaliser son mandat.

### Introduction : éléments essentiels de terminologie

Certaines précisions d'ordre terminologique doivent être apportées afin de dissiper toute confusion sur le présent rapport et sa portée. Ces précisions s'imposent dans un contexte où le monde du renseignement policier possède son propre vocabulaire qui diffère parfois de celui utilisé par d'autres intervenants du système de justice ou par les observateurs et commentateurs de la scène judiciaire. Par ailleurs, le vocabulaire utilisé par les divers intervenants évolue avec le temps en raison d'un processus d'influence mutuelle résultant notamment d'échanges avec les acteurs d'autres pays.

Dans le langage policier et judiciaire québécois, on parle d'un « indicateur » de police ou d'un « informateur » pour désigner la personne, criminalisée ou non, qui transmet des renseignements à la police sur une base régulière ou ponctuelle, à titre gra-

tuit ou contre rémunération. L'informateur de police agit avec la promesse que son identité ne sera pas divulguée. La jurisprudence reconnaît et protège le secret de l'identité de l'informateur<sup>4</sup>. Dans le présent rapport, les termes « indicateur » et « informateur » seront considérés comme synonymes, mais l'emploi du terme « informateur », plus courant, sera favorisé.

On parle d'« agent civil d'infiltration » ou d'« agent-source » pour désigner la personne, criminalisée ou non, qui est prête, moyennant certains avantages, à agir comme agent d'infiltration pour fournir de l'information à la police ou pour lui permettre de recueillir des preuves de la commission de crimes<sup>5</sup>. L'agent civil d'infiltration est supervisé par un policier enquêteur, appelé « contrôleur », qui dirige ou contrôle les activités d'infiltration du civil. Dans la mesure où il agit pour le compte et sous la supervision de l'État, son identité n'est, sauf exception, pas protégée par le privilège de l'informateur de police<sup>6</sup>. Dans le présent rapport, les expressions « agent-source » et « agent civil d'infiltration » seront considérées comme synonymes, mais l'emploi de l'expression « agent civil d'infiltration », plus récente et plus conforme à l'esprit de la langue française, sera favorisé.

On parle par ailleurs souvent de « délateur » pour désigner l'individu qui « a commis un crime, y a participé ou a fait partie d'un groupe à activités criminelles et qui, moyennant certains avantages, accepte de témoigner »<sup>7</sup>. Récemment, le mot « délateur » a fait

4 Voir, en particulier, *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979, *R. c. Leipert*, [1997] 1 R.C.S. 281, *Communauté urbaine de Montréal c. Gingras*, [1998] R.J.Q. 2010 (C.A.), *R. c. G.B.*, [2000] O.J. no 2963 (C.A. Ont.). La protection n'est toutefois pas absolue, voir *R. c. Khela*, [1995] 4 R.C.S. 201; *R. c. McClure*, [2001] 1 R.C.S. 445 et *R. c. Brown*, [2002] 2 R.C.S. 185.

5 Aucune définition de l'agent civil d'infiltration n'est fournie par un instrument juridique mais il importe de mentionner que son existence est reconnue notamment à l'article 25.1 du *Code criminel* lorsqu'il est fait mention des « personnes agissant sous la direction d'un fonctionnaire public ». Voir aussi, par exemple, le para. 462.31(3) du *Code criminel* ainsi que le *Règlement sur l'exécution policière*, DORS/97-234 et DORS/97-281.

6 *R. c. Scott* et *R. c. G.B.*, précités, note 4. Voir aussi *R. c. Reppas*, [1993] O.J. no 3808 (C.A. Ont.).

7 Il s'agit de la définition de « délateur » retenue par le rapport Guérin, précité, note 2, à la p. 69.

place à l'expression « témoin repentant » pour désigner le même genre de témoin<sup>8</sup>. Cette dernière expression sera préférée dans le présent rapport dans la mesure où son acception est de plus en plus courante et en voie de reconnaissance par les tribunaux.

Ces précisions apportées, il faudra garder à l'esprit qu'une même personne qui collabore avec les autorités peut avoir occupé successivement plusieurs rôles. Par exemple, un individu, ayant initialement agi comme informateur de police, peut avoir agi comme agent civil d'infiltration pour, finalement, devenir témoin repentant<sup>9</sup>. En outre, il n'est pas inutile de rappeler que la confusion terminologique est parfois entretenue par le fait que, dans la langue anglaise, il n'y a pas nécessairement d'équivalent précis pour établir une distinction, comme on le fait en français, entre l'informateur, l'agent civil d'infiltration et le témoin repentant. Les mots *informer* ou *informant* sont généralement utilisés indistinctement pour décrire ces trois réalités, le mot *agent* servant parfois à distinguer l'agent civil d'infiltration ou l'agent provocateur<sup>10</sup>.

Les corps de police utilisent aussi la notion de « témoin spécial ». Le témoin spécial est, dans leur vocabulaire, une personne qui, en raison du témoignage qu'elle accepte de rendre dans une cause criminelle, voit sa sécurité, sa vie ou celle de ses proches mises en danger. Contrairement au repentant, le témoin spécial n'aura généralement pas participé à la commission d'un acte criminel, ni fait partie ou été en relation avec une organisation s'adonnant à des activités illégales<sup>11</sup>.

On voit bien que la notion de « témoin » doit, elle aussi, être explicitée. Dans le langage courant, le témoin est la personne qui assiste à un fait, qui en a personnellement connaissance, entre autres si elle en subit directement des conséquences en tant que victime. Dans le contexte de l'activité policière et du présent rapport, le témoin est la personne qui a fourni ou a accepté de fournir des renseignements ou des éléments de preuve dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite.

8 C'est l'expression « témoin repentant » qui est dorénavant employée dans les *Politiques de poursuite et directives des substituts du procureur général*, directive *Témoins repentants*, TEM-3, 14 septembre 2000, Cahier des directives du procureur général du Québec à ses substituts concernant l'utilisation de ce genre de témoin (ci-après la directive TEM-3). L'article premier prévoit : « **témoin repentant** : désigne une personne qui a commis, a participé à la commission d'une infraction, ou a fait partie d'une organisation s'adonnant à des activités illégales, et qui, moyennant certains avantages, accepte de témoigner pour le poursuivant, relativement à une infraction commise ou contre l'organisation criminelle à laquelle elle appartient ou à laquelle elle a appartenu ».

Cette définition de « témoin repentant » est reprise à l'art. 2.2 de la *Politique de gestion des témoins repentants* de la Sûreté du Québec (Enq. Crim.-44, rubrique 660). Voir aussi la définition fournie à la Procédure 329-2 du *Manuel de politiques et procédures* du Service de police de la Ville de Montréal. Cette politique est présentement en révision au Service de police de la Ville de Montréal.

Voir, finalement, la *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1, où figure, à l'annexe G, la notion de contrôle des témoins repentants (sans toutefois que la notion de témoin repentant soit définie).

9 La chose pourra encore se compliquer si le même individu a collaboré, dans le temps, avec plus d'un corps de police, et ce, à différents titres. Ce serait notamment le cas du désormais célèbre Dany Kane suivant ce qui est rapporté, entre autres dans La Presse. Il aurait été **informateur** de la GRC avant de signer une entente comme **agent-source** avec la Sûreté du Québec (voir, entre autres, l'article signé par André Cédilot, « Le délateur Kane : menteur et cupide, selon la défense », La Presse, 22 mai 2002, page A-3). Si ce dernier avait eu à témoigner, il n'est pas exclu qu'il aurait eu à le faire à titre de témoin repentant. Enfin, la jurisprudence reconnaît qu'à une même époque et quant au même service de police, un individu peut être informateur dans un dossier tout en étant agent civil d'infiltration dans un autre : *R. c. G.B.*, précité, note 4 et *R. c. Reppas*, précité, note 6.

10 *R. c. G.B.*, précité, note 4.

11 Voir, par exemple, la définition de témoin spécial dans le document MSP, 05-10-1999 et celle fournie à la procédure 329-2 du SPVM, précitée, note 8. Voir enfin la *Politique de gestion* de la SQ, précitée, note 8.

Certains témoins qui acceptent de collaborer avec la justice sont plus vulnérables ou intimidables que d'autres, et le législateur québécois a d'ailleurs reconnu la réalité de la protection des témoins dans la *Loi sur la police*<sup>12</sup>. La loi ne définit pas le service de soutien visé par l'expression « protection des témoins », mais on peut présumer que cette expression est employée dans le sens relativement étroit que lui donne le monde policier. La notion de protection dont il est ici question ne se réfère pas à l'idée de protection au sens large ni à la considération dont tous les témoins devraient faire l'objet d'une façon générale<sup>13</sup>. Elle ne renvoie pas aux mesures qui peuvent être déployées à l'audience pour protéger ou encourager la personne qui rend témoignage<sup>14</sup>, mais plutôt aux mesures particulières qu'il faut prendre à l'égard de certains témoins pouvant vraisemblablement faire l'objet d'intimidation ou qui risquent d'être la cible de représailles, notamment de la part du crime organisé, et dont la sécurité peut sérieusement être mise en péril en raison du fait qu'ils ont collaboré avec les autorités<sup>15</sup>. C'est donc d'une forme de protection extrajudiciaire de témoins particulièrement vulnérables ou intimidables dont il est ici question.

Il faut mentionner toutefois que les programmes de protection des témoins assimilent aux témoins les personnes avec lesquelles ces derniers ont des liens étroits et qui, de ce fait, nécessitent aussi une protection. À cet égard, l'article 2 de la *Loi sur le pro-*

*gramme de protection des témoins* édictée par le législateur fédéral est exemplaire :

« **témoin** » Personne qui :

- a) soit a fourni ou accepté de fournir des renseignements ou des éléments de preuve dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction – y a participé ou a accepté d'y participer – et, de ce fait, peut avoir besoin de protection, sa sécurité étant mise en danger;
- b) soit, en raison de ses liens avec la personne visée à l'alinéa a) et pour les motifs qui y sont énoncés, peut également avoir besoin de protection<sup>16</sup>.

La notion de protection des témoins, dont il sera question dans le présent rapport, aura donc un sens technique, de portée limitée, utilisé particulièrement dans les escouades destinées à mener la lutte contre les crimes graves et plus spécialement la criminalité organisée et le terrorisme. Il en va de même de l'expression « programme de protection des témoins » qui s'y rattache.

Cela étant dit, l'expression « collaborateur de la justice » a récemment fait son apparition au Québec, ayant d'ailleurs été utilisée pour définir le mandat confié à la soussignée. Or, elle n'est pas encore usuelle au Québec. Elle est néanmoins largement utilisée en Europe. Par exemple, on la trouve dans une recom-

12 *Loi sur la Police*, précitée, note 8, à l'annexe G.

13 Au Québec, c'est la *Déclaration de principe concernant les témoins* (signée en 1998 par le ministère de la Justice, le Barreau du Québec et la magistrature) qui répond à ce genre de préoccupations.

14 *R. c. Brown*, [1966] B.R. 502. Voir aussi les dispositions de l'art. 486 du *Code criminel* tel que modifié par la *Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et autres lois en conséquence*, L.C. 2001, ch. 32.

15 À la Sûreté du Québec, la mission du programme de la protection des témoins est ainsi définie :

« Ce service est responsable de la gestion de la protection des témoins lorsque l'intégrité physique ou la vie de ces personnes est menacée en raison de leur témoignage ou d'un témoignage éventuel dans le cadre de poursuites liées à des crimes majeurs ou visant des organisations criminelles reconnues. De telles mesures peuvent également s'appliquer aux proches et dépendants, lorsque les liens qui les unissent créent un risque au niveau de la sécurité.[...] »

(Sûreté du Québec, Direction des services de soutien aux enquêtes, *Plan d'organisation supérieure*, 20 février 2002, p.2). Voir aussi l'art. 2 de la *Loi sur le programme de protection de témoins*, L.R.C., c. W-11.2.

16 *Loi sur le programme de protection de témoins*, citée note précédente. La mission du *Programme de protection des témoins* de la SQ, cité, note précédente, vise aussi les proches et les dépendants des témoins proprement dits.

mandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui en propose la définition suivante :

« *collaborateur de justice* » s'entend de toute personne qui est elle-même mise en examen ou qui a été condamnée pour avoir participé à une association de malfaiteurs ou à toute autre organisation criminelle ou à des infractions relevant de la criminalité organisée, mais qui accepte de coopérer avec des services de répression pénale en particulier en donnant des informations sur une association ou une organisation criminelle ou toute infraction en relation avec la criminalité organisée.<sup>17</sup> »

Entendue dans ce sens, l'expression « collaborateur de la justice » n'est pas très précise et peut renvoyer autant à l'agent civil d'infiltration qu'au témoin repentant comme nous venons de les définir. Dans certains cas, elle pourrait aussi inclure un informateur.

Il faut par ailleurs noter qu'en Italie, la nouvelle loi du 13 février 2001, à l'instar de celle de 1991 qu'elle modifie, qui porte réforme du droit relatif à l'utilisation des témoins repentis, utilise l'expression de « collaborateur de la justice » pour désigner ceux qu'on appelle encore dans la presse et la documentation juridique les « repentis ». En Italie, comme en France depuis la loi Perben, les expressions « repentant » et « collaborateur de la justice » sont donc synonymes.

Le projet de loi belge réglant la protection des témoins menacés (31 octobre 2001) utilise aussi cette expression « collaborateurs de la justice », cette fois pour désigner autant les témoins, les informateurs, les témoins victimes que les agents secrets. Tous les témoins qui collaborent d'une manière ou d'une autre avec la justice et présenteraient un besoin de protection sont visés par l'expression. Il importe aussi de

souligner qu'une proposition de loi belge qui visait à instaurer un régime de repentis a été, lors d'un changement de gouvernement, rebaptisée « régime de collaborateurs de justice ».

Au Québec, nous l'avons déjà mentionné, l'expression n'est pas encore véritablement consacrée. Tout au plus, dans le Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, le rapport Poitras, on se contente d'affirmer que « la notion de collaborateur, elle est propre aux renseignements de sécurité<sup>18</sup> ». On laisse ainsi entendre que l'expression « collaborateur de la justice » renvoie aux informateurs, agents civils d'infiltration et témoins repentis ou témoins spéciaux.

Ces précisions étant apportées, il faut souligner que, lorsqu'il est question de protection de témoins, on doit réfléchir en fonction de leurs problèmes particuliers; pensons simplement aux problèmes propres à leur protection lorsqu'ils sont en détention ou aux difficultés liées au fait que la menace pour leur sécurité provient souvent du crime organisé et qu'elle peut persister pendant des années, voire toute leur vie durant.

Le présent rapport s'attardera essentiellement à la question des collaborateurs de justice qui sont aux prises avec ce genre de problème plus grave et plus complexe, et c'est le sens qui sera donné ici à l'expression « collaborateurs de la justice ». Seront donc couverts, par cette expression, les informateurs de police dont l'identité est exceptionnellement dévoilée, les agents civils d'infiltration, les témoins repentis et les témoins spéciaux de même que leurs proches et les membres de leurs familles qui risquent de voir leur vie ou leur sécurité mise en danger à la suite de la collaboration de l'un d'entre eux avec le système de justice à titre de témoin ou autrement.

17 Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Recommandation n° R (97) 13, sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense*, 10 septembre 1997.

18 POITRAS, L. A., VIAU, L., PERREAULT, A., *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, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, décembre 1998, 2 volumes, 1734 pages et appendices, annexes, sommaire et 2 cd-rom (le rapport Poitras), à la p. 1183.

Cela dit, la soussignée ne voit aucune raison de principe qui s'oppose à ce que les mesures mises en place pour protéger des personnes victimes du crime organisé soient aussi mises à la disposition de « témoins innocents » telles les victimes de menace ou de violence qui, pour leur sécurité, doivent faire l'objet d'une réinstallation dans un nouveau milieu ou même, en cas extrême, d'un changement d'identité. Certains pays offrent déjà des services de protection aux victimes de violence familiale ou domestique dont la vie est en danger alors que d'autres envisagent sérieusement de leur permettre de bénéficier de leurs programmes de protection des témoins. Il ne fait toutefois pas partie des conditions du mandat confié à la soussignée de se prononcer sur l'opportunité et la faisabilité, pour le gouvernement du Québec, de rendre accessibles les programmes de protection des témoins à ce genre de victimes. Il n'en sera donc pas question ici.

### **La protection des collaborateurs de la justice ailleurs dans le monde : quelques constatations générales pour situer le cas du Québec**

D'emblée, une première constatation s'impose. Si de nombreux pays ont adopté des textes législatifs pour prévoir le traitement des collaborateurs de la justice et la protection de ces derniers, très peu de textes de loi traitent directement des questions liées aux conditions du mandat confié à la soussignée. En effet, si les textes législatifs ou les directives officielles prévoient parfois la possibilité de recourir aux repentis et de leur accorder certains avantages en échange de leur collaboration, la documentation disponible sur les pratiques, les ententes de protection, les méthodes de réinstallation et les changements d'identité est extrêmement rare, pour ne pas dire inexistante. La chose n'est pas surprenante puisque la protection des collaborateurs de justice exige la plus entière discrétion. Pour suppléer au manque de documentation, il est donc indispensable de rencontrer les intervenants qui participent directement

à la protection de ces personnes. Il n'est alors possible d'obtenir de l'information qu'à la condition de fournir l'assurance d'un degré élevé de confidentialité après avoir dûment établi un lien de confiance raisonnable. Le lecteur du présent rapport ne doit donc pas s'attendre à un exposé détaillé des pratiques courantes dans le domaine de la protection des témoins, d'ici ou d'ailleurs, cela étant antinomique avec le mandat confié à la soussignée. Qu'il suffise de préciser que des intervenants de Belgique, de Grande Bretagne, d'Irlande, d'Écosse, d'Italie, des États-Unis, d'Allemagne, des Pays-Bas et de Suède ont été rencontrés et ont ainsi contribué à enrichir grâce à leur expérience la réflexion et les conclusions du présent rapport.

Cela dit, il vaut la peine de fournir un tour d'horizon des principales initiatives que nous avons pu inventorier et de dresser le portrait des grandes tendances qui s'en dégagent. Une analyse globale des législations et directives que nous avons pu étudier permet en effet de faire un certain nombre de constatations générales particulièrement pertinentes à l'évaluation des pratiques en cours au Québec.

#### **Les programmes de protection des témoins : un accessoire**

Les programmes de protection des témoins dans les pays que nous avons pu étudier s'inscrivent, comme c'est le cas au Québec, dans une démarche plus large qui, règle générale, prévoit l'utilisation de repentis dans la lutte contre certaines formes graves de criminalité, plus particulièrement la criminalité organisée et le terrorisme.

Il faut en effet constater que la question de la protection des témoins ou des collaborateurs de la justice n'est presque jamais conçue comme une priorité autonome mais qu'elle est plutôt abordée comme un accessoire inéluctable du recours exceptionnel aux repentis dans la lutte contre la criminalité organisée. Le repentis est vu comme un outil nécessaire à l'infiltration des réseaux criminels et sa protec-

tion contre ses anciennes relations, une conséquence inévitable de l'étalement au grand jour de sa participation à l'administration de la justice. Il en va de même pour les agents civils d'infiltration dans les rares pays qui admettent y avoir recours.

Plusieurs pays d'Europe se sont résolus à prendre les grands moyens pour combattre la criminalité liée à des troubles politiques caractérisés par la violence terroriste et ont adopté des législations permettant le recours aux collaborateurs de la justice pour tenter d'éradiquer le problème<sup>19</sup>. Ces législations ont souvent à leur tour inspiré les mesures législatives mises en place pour combattre la criminalité organisée en général. Par ailleurs, de nombreuses initiatives législatives ont été entreprises en Europe à la suite de l'adoption, le 20 décembre 1996, par le Conseil de l'Union Européenne, de la Résolution relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. Elle invite les États membres à instaurer des programmes de protection<sup>20</sup>. D'autres ont agi à la suite de l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, dite Convention de Palerme<sup>21</sup>.

### Plusieurs programmes s'inscrivent dans un système juridique différent du nôtre

Certaines caractéristiques des systèmes juridiques de common law expliquent la manière dont sont apparus, au Canada et au Québec, le recours aux témoins repentis et le traitement qui leur est réservé. Ces caractéristiques expliquent par ailleurs l'absence de textes législatifs québécois ou canadiens comparables aux lois adoptées par plusieurs parlements européens concernant l'utilisation et la protection des collaborateurs de la justice.

Il faut en effet rappeler que, dans notre système juridique, le procureur de la poursuite jouit d'un large pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'institution et la conduite des poursuites. Rien en droit ne l'empêche de négocier différents accords d'abandon ou de désistement partiel des poursuites en échange d'information de la part d'un suspect ou d'un accusé (y compris lorsque les accusations visent un coaccusé ou un complice). La poursuite peut consentir à des accords sur plaider avec une personne dès qu'elle est d'avis que son témoignage contre ses anciens complices sert l'intérêt général. En d'autres termes, il n'y a pas de limitations législatives ou de principe quant au genre de collaboration qui peut être attendu du suspect, ni quant aux catégories d'infractions qui peuvent être visées (tant par l'entente que par l'enquête). La jurisprudence veille cependant à ce que le traitement accordé à ces collaborateurs de la justice ne serve pas d'incitatif au parjure ou au déni de justice<sup>22</sup>.

Par ailleurs, le droit de tout citoyen de ne pas collaborer avec la police et, surtout, le droit au silence du suspect une fois arrêté et détenu ainsi que la protection contre l'auto-incrimination, protégés par les art. 7, 11c) et 13 de la *Charte canadienne des droits et libertés* empêchant l'assignation de l'accusé comme témoin à charge lors de son propre procès, fournissent à ce dernier certains moyens pour négocier sa collaboration avec les autorités.

Dans les pays ayant un système juridique de type continental, les pouvoirs du procureur découlent de la loi, et sa marge de manœuvre est strictement encadrée. Contrairement à son homologue de common law, il ne peut offrir d'avantages ou de récompenses (par exemple l'abandon de poursuites ou la rédu-

19 Au Québec, au début des années 70, le gouvernement entamait une enquête sur le crime organisé. Voir *DiOrio et Fontaine c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152.

20 Résolution du 23 novembre 1995 sur la *Protection des témoins dans la lutte au crime organisé transnational*, Journal Officiel des Communautés européennes, n° 95C 327/0.

21 Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée, décembre 2000, aux art. 24 à 26.

22 Voir *R. c. Palmer*, [1980] 1 R.C.S. 759 et *R. c. Tresh*, [2003], Q.J., n° 11 327, J.E. 2003-1729.

tion de peine) aux repentis que dans la mesure où la loi le prévoit expressément<sup>23</sup>. Une bonne partie des législations étrangères relatives aux collaborateurs de la justice ou aux repentis concernent les pouvoirs du procureur, les genres d'avantages qui peuvent être consentis (négociation d'immunité, de remise de peine, etc.) et les catégories d'infractions pour lesquelles le recours aux repentis est permis. Dans les pays d'Europe continentale, les récompenses qui peuvent être accordées aux repentis doivent être explicitement prévues par la loi, qu'il s'agisse du code pénal ou d'autres lois à caractère pénal, et ne sont applicables que dans certains cas, c'est-à-dire dans le cas de certaines formes particulières de collaboration<sup>24</sup>. Règle générale, ces collaborations sont en outre limitées aux cas d'infractions très graves ou liées au terrorisme et à la criminalité organisée<sup>25</sup>.

Il n'est pas rare que les législations d'Europe continentale prévoient des mesures de protection des témoins à la phase judiciaire. Certaines mesures, allant parfois jusqu'au très controversé anonymat des témoins, sont prévues pour assurer la protection physique de ces derniers au moment même où ils rendent témoignage. Autrement dit, certaines mesures spéciales destinées aux témoins vulnérables ou menacés sont accordées aux témoins repentis. Ces mesures, qu'il s'agisse du témoignage par vidéoconférence, à huis clos ou suivant des modalités particulières, sont à rapprocher des mesures de protection des témoins vulnérables permises par l'article 486 du *Code cri-*

*minel* du Canada<sup>26</sup>. Manifestement, ces mesures de protection des témoins lors de l'administration de la phase judiciaire de la poursuite ne sont pas celles visées par les conditions du mandat confié à la sous-signée, relevant en fait de la compétence fédérale en matière de procédure criminelle selon le para. 91(27) de *la Loi constitutionnelle de 1867*.

À l'étranger, peu de législations sont explicites sur la phase de la protection extrajudiciaire des témoins. En d'autres termes, on ne trouve guère de détails sur les mesures de protection mises en place une fois la phase judiciaire terminée. Tout au plus, certaines dispositions législatives ou certaines directives administratives prévoient-elles la mise en place d'un programme de protection des témoins, mais elles sont évidemment très peu détaillées sur son fonctionnement<sup>27</sup>.

On peut cependant remarquer que les programmes spéciaux de protection visent les témoins particulièrement menacés et qu'ils ne sont pas en lien avec les récompenses ou les traitements de nature pénale favorables qui peuvent être accordés. Autrement dit, un témoin repentir pourra, selon la nature de sa collaboration, obtenir une diminution de peine ou l'abandon de poursuites sans nécessairement bénéficier de mesures de protection particulières à l'issue des procédures. Dans d'autres cas, une personne particulièrement menacée pourra obtenir une protection, même si sa collaboration n'a donné lieu à

23 Notons que les pouvoirs exercés en common law par les procureurs de la poursuite sont, en Europe continentale, législativement conférés au procureur, au parquet ou, parfois, à la magistrature.

24 Parfois c'est la forme ou l'importance de la collaboration qui détermine la teneur de la récompense. C'est le cas en Italie, en Belgique et en Allemagne par exemple, alors que, dans d'autres pays, l'importance de la récompense est laissée à la discrétion du juge, ce qui est notamment le cas en Autriche et en Espagne.

25 Par exemple, en France, l'abandon des poursuites ou les réductions de peine ne peuvent être accordés, pour le moment, que dans les cas de trafic de stupéfiants, d'actes de terrorisme ou d'association de malfaiteurs. Un nouveau projet de loi vise à en étendre la portée à toutes les infractions relevant de la criminalité organisée. D'autres législations récentes tendent à élargir le champ d'application des mesures relatives aux repentis, par exemple en Italie et aux Pays-Bas, mais ce n'est pas le cas dans tous les pays. On peut même noter que certains pays, c'est le cas de la Suisse et de la Belgique, ont renoncé à l'utilisation de ce genre de collaborateurs de la justice.

26 Voir aussi *R. c. Brown*, précité, note 14 et *R. c. Khela*, précité, note 4.

27 En fait, seuls les États-Unis ont, particulièrement depuis 1984, pris la peine de détailler dans la loi les composantes du système de protection des témoins.

aucune récompense au stade de la phase judiciaire. En d'autres termes, les mesures de protection, souvent décidées par une commission *ad hoc* ou indépendante de la poursuite ou de la police, sont distinctes de ces récompenses ou avantages<sup>28</sup>. Le document de travail du Sénat français sur les repentis est explicite là-dessus :

*Le meilleur exemple à cet égard est fourni par l'Italie, où le législateur a décidé au début de l'année 2001 de dissocier l'incitation à la collaboration et la protection. Les mesures de protection sont désormais réservées aux seuls repentis accusés ou condamnés pour terrorisme, association mafieuse, trafic de stupéfiants ou enlèvement crapuleux (alors que le champ d'application des dispositions sur les repentis est beaucoup plus large), dans la mesure où leurs déclarations, parfaitement fiables, ont un caractère de « nouveauté », d'« exhaustivité » ou revêtent une « importance exceptionnelle ». En outre, pour bénéficier des mesures de protection, le repentis doit prendre plusieurs engagements, et notamment remettre au procureur de la République un « procès verbal de collaboration » contenant toutes les informations qu'il détient<sup>29</sup>.*

La distinction entre mesure de protection et mesure de récompense ou avantages négociés avec le collaborateur de la justice est fondamentale. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans le présent rapport.

### **La protection des collaborateurs de la justice ; une activité coûteuse**

Les intervenants que nous avons rencontrés sont unanimes : la protection des collaborateurs de la justice est une activité extrêmement coûteuse<sup>30</sup>. Un nombre important d'intervenants doivent être déployés pour la protection d'un très petit nombre de personnes<sup>31</sup>. Plus particulièrement, lorsque le collaborateur est incarcéré, sa détention exige en quelque sorte la mise en place d'une prison dans la prison. Lorsque ce dernier est en liberté, une forme de clandestinité doit être mise en place dans un milieu ouvert. Protéger des individus contre une menace sérieuse dans un milieu qui n'est pas contrôlé exige le déploiement d'une foule de mesures administratives et pratiques. Il ne faut jamais oublier que le crime organisé dispose de moyens très importants pour recueillir des renseignements. Il n'y a qu'à rap-

28 Voir CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), Comité d'experts sur les aspects de droit pénal et les aspects criminologiques de la criminalité organisée (PC-CO), *Rapport sur la protection des témoins (étude de bonne pratique) - Pour éviter que les témoins ne deviennent des victimes...*, Strasbourg, 24 mars 1999, à la p. 12 :

« La protection des témoins ne doit pas être considérée comme une sorte de récompense pour la coopération du témoin avec les forces de l'ordre. Au contraire, il faut la voir comme un mode de protection du procès pénal et de sauvegarde de la vie et de l'intégrité physique du témoin (et/ou de ses proches). Le fait que, dans deux des États membres étudiés, il ne soit pas rare de voir les témoins récompensés, dans la pratique, pour leur coopération avec les forces de l'ordre en donnant par exemple une réduction de peine, ne change rien à ce principe fondamental ».

29 SÉNAT FRANÇAIS, « Les repentis face à la justice pénale », Les documents de travail du Sénat, Série Législation comparée, no LC 124, juin 2003, à la p. 9.

30 « La protection des témoins coûte cher. Dans les trois pays, même sans tenir compte du coût du service de protection, la protection des témoins représente une lourde charge financière. Dans un pays, le coût varie de 80 000 à 160 000 \$ US par participant, mais il peut dépasser 250 000 \$ lorsque le programme dure plus longtemps que la moyenne de deux ou trois ans. Dans un autre État membre, un témoin, avec une famille de trois personnes, coûte environ 80 000 \$ US par an. Si l'on prend une durée moyenne de cinq ans, la charge financière entraînée par la protection d'un témoin (et de sa famille) dans ce pays est d'environ 400 000 \$ US, sans compter le coût du service de protection proprement dit » : CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), précité, note 28, à la p. 24.

Rappelons que, pour le Conseil de l'Europe, pareilles sommes doivent être distinguées des récompenses.

31 « Dans le premier des trois pays étudiés, on compte une personne pour trois témoins. Dans le deuxième pays, le rapport est d'une personne pour 1,5 témoin et dans le troisième pays, le rapport se situe à mi-chemin entre les deux. » : CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), précité, note 28, à la p. 26.

per ici, à titre d'exemple, le scandale récent de renseignements vendus par des employés de la Société de l'assurance automobile du Québec pour s'en convaincre<sup>32</sup>. Lorsque le collaborateur de la justice agit comme agent d'infiltration, la conservation des apparences pour des raisons de sécurité exige le maintien de son niveau de vie, ce qui peut s'avérer coûteux. Par ailleurs, l'adoption de certains principes d'équité, par exemple le principe appelé « like to like principle » exige que des ressources importantes soient consenties. Plusieurs pays ont en effet décidé que l'État doit garantir au témoin que sa collaboration avec le système de justice n'entraînera pas de recul important au regard du niveau de vie lorsque, bien entendu, ce niveau n'était pas lié à des activités criminelles. La pauvreté consécutive à la collaboration avec la justice est non seulement inéquitable, mais elle dissuade cette collaboration.

Le changement d'identité suppose quant à lui le traitement particularisé ou manuel de plusieurs dossiers. Il faut en effet agir de manière à déjouer les mécanismes des systèmes publics mis en place afin de garantir la transparence, la fiabilité et la continuité de l'information.

Par ailleurs, la période de protection nécessaire peut très souvent largement excéder ce qui avait été anticipé au départ.

Le coût très élevé de la protection des collaborateurs de la justice explique largement pourquoi la majorité des lois que nous avons pu recenser traitant spécifiquement des collaborateurs de la justice limitent la possibilité de recourir à leurs services aux enquêtes et procédures liées à la lutte contre les crimes graves, le terrorisme, la criminalité organisée ou la criminalité de haut niveau.

Même utilisé parcimonieusement, le recours aux collaborateurs de la justice et leur protection exi-

gent un engagement gouvernemental clair et une allocation de ressources adéquate. Cet engagement doit en effet absolument se traduire en premier lieu par un financement important. À cet égard, nous avons pu constater l'existence de plusieurs modèles de financement. Dans certains cas, des crédits fort appréciables sont votés par le Parlement, dans d'autres, un ministre responsable dispose d'une large enveloppe discrétionnaire, dans d'autres encore, c'est une agence responsable ou un service de police qui gère une enveloppe à part. Dans tous les cas, il n'est pas suffisant de financer la protection des collaborateurs de la justice à même le budget régulier d'un service de police.

L'engagement gouvernemental dont il est ici question doit aussi se traduire par une mobilisation globale de l'appareil de l'État. Les personnes responsables de la protection des collaborateurs de la justice doivent pouvoir compter sur la collaboration de toutes les divisions et agences du gouvernement susceptibles d'être concernées. L'objectif de la protection, lorsqu'il est clairement posé, doit absolument être partagé par tous, sans exception.

En définitive, seuls les programmes appuyés par un engagement gouvernemental clair et significatif peuvent servir de modèle au moment de revoir les pratiques en cours au Québec. À cet égard, il importe de mentionner que le programme américain de protection des témoins (WITSEC) était perçu comme un modèle dans le monde et qu'il a même inspiré le rapport Guérin à l'époque où il jouissait de ressources humaines et financières sans précédent. Subissant depuis quelques années des compressions budgétaires importantes, le programme est maintenant décrit par certains comme étant menacé. Au-delà des modèles et des structures, un programme de protection des témoins ne peut véritablement fonctionner que

32 On pourrait en outre mentionner qu'il n'est pas rare que, lors de perquisitions, les policiers trouvent des systèmes d'information et des banques de données colligeant des renseignements sur des bandes rivales, des concurrents et même des policiers ou d'autres personnes associées au système judiciaire.

si la protection des témoins est une véritable priorité. Lorsqu'elle cesse d'en être une, les problèmes apparaissent et se multiplient<sup>33</sup>.

En conséquence, au Québec comme ailleurs, il ne peut y avoir de véritable programme de protection des collaborateurs de la justice sans un engagement ferme et clair des autorités d'en faire une priorité, au moyen d'une politique gouvernementale par exemple, et par le dégagement de ressources adéquates.

**Il est recommandé que le gouvernement du Québec adopte une politique de protection des collaborateurs de la justice, témoignant de son engagement clair envers la sécurité de ceux qui acceptent de collaborer avec la justice et qui, de ce fait, voient leur vie ou leur sécurité, ou celles de leurs proches, menacées; la protection des témoins serait ainsi reconnue comme une responsabilité gouvernementale.**

**Le gouvernement doit allouer à la mise en œuvre de cette politique toutes les ressources et tous les moyens nécessaires à la protection des collaborateurs de la justice, indiquant par là qu'il en fait une priorité gouvernementale parce qu'il y voit un moyen essentiel de lutter efficacement contre le crime organisé, le terrorisme et les autres formes de criminalité grave. Il doit être disposé à assumer le coût de leur protection même si l'expérience révèle que ce coût est nécessairement élevé entre autres parce que des dépenses s'imposent tant et aussi longtemps que persiste une menace de représailles contre le témoin.**

## **La protection des témoins au Québec : une mise en contexte**

Avant de suggérer certaines modifications au régime québécois de protection des témoins, il importe de décrire le contexte général dans lequel s'inscrit la problématique de la protection des collaborateurs de la justice au Québec.

### **Le phénomène des délateurs, le rapport Guérin et l'apparition des « contrats de délateurs »**

La problématique de la protection des témoins a pris naissance au Québec dans le contexte de l'utilisation grandissante des témoins repentis comme instrument de lutte contre les infractions graves, particulièrement celles perpétrées par le crime organisé<sup>34</sup>. Quel que soit le nom qu'on leur donne, le recours à ces collaborateurs de la justice n'est pas, et n'a jamais été, d'un maniement aisé pour les autorités. En cela, l'expérience québécoise n'a rien de vraiment distinctif, les autres juridictions ayant elles aussi dû composer avec ce moyen qui constitue une source intarissable de tracasseries administratives.

Le rapport Guérin était, en 1991, très clair à ce sujet :

*Sur les plans légal et moral, il va de soi que le témoin délateur n'est pas un citoyen guidé par sa conscience sociale et hanté par le remords ou le repentir. Il collaborera seulement dans la mesure où il en tirera des avantages. L'utilisation de son témoignage est lourde de conséquences pour le procès lui-même, dans la recherche de la vérité et, partant, pour l'accusé, pour les policiers enquêteurs, les représentants du Ministère public et enfin pour le témoin délateur lui-même. Tirant avantage de son témoignage, le délateur peut se livrer à une véritable surenchère et même se parjurer<sup>35</sup>.*

33 Voir l'évaluation qui est faite du programme WITSEC par l'avocat Shur dans EARLY, Pete & SCHUR, Gerald, *WITSEC; Inside the Federal Witness Protection Program*, Bantam, New York, 2003, aux p.417 et suivantes. L'évaluation que fait ce dernier en 2002 serait, au dire des représentants du bureau du US Marshall que nous avons rencontrés, toujours d'actualité.

34 Pour un excellent exposé de la situation, voir Louise VIAU, « L'utilisation des délateurs dans la lutte contre le crime organisé », Institut canadien d'études juridiques supérieures, *Actes des journées strasbourgeoises*, 2000, éd. Yvon Blais, 2001, p. 523-579. Voir aussi Sylvie GRAVEL et Sylvie BORDELAIS, *Le recours aux délateurs dans le contexte de l'administration de la justice québécoise*, mai 1993, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal.

35 Rapport Guérin, précité, note 2, à la p. 69.

Puis, ses auteurs ajoutaient ceci :

*Guidé par son intérêt, le délateur peut se retourner contre les enquêteurs et même les représentants du Ministère public qui refuseraient des faveurs additionnelles. Comme l'expliquait l'Honorable Jean-Guy Boilard, il faut « constamment se rappeler que si le délateur a été déloyal à l'égard de ses anciens partenaires de crime, il peut fort bien le devenir à l'endroit de ses nouveaux protecteurs ». Il s'agira donc de protéger aussi les enquêteurs et les représentants du Ministère public contre de possibles accusations de manipulation ou de menées illégales portées par le délateur.*<sup>36</sup>

Or, si le recours à des repentis s'est avéré utile pour lutter efficacement contre le crime organisé, leur utilisation, surtout dans les années 80, a donné lieu à des dérapages importants qui ont amené les autorités à remettre en question l'utilisation de ce « moyen d'enquête » et par la suite à vouloir mieux encadrer ce genre de pratique<sup>37</sup>. Les avantages exorbitants consentis à l'époque à certains délateurs ont non seulement défrayé la manchette mais ont aussi nui à la crédibilité de ces derniers appelés à rendre témoignage devant les tribunaux, quand ce n'est pas la crédibilité de tout l'appareil d'administration de la justice qui a été remise en cause.

C'est dans ce contexte que le gouvernement du Québec mandatait, en 1990, un groupe de travail chargé

d'étudier certaines questions relatives à l'administration de la justice en matière criminelle, notamment la question de l'utilisation des témoins délateurs<sup>38</sup>.

Dans la foulée du rapport de ce groupe de travail (rapport Guérin), déposé en décembre 1991, des mesures administratives ont été mises en place pour contrôler, encadrer et rendre plus transparent le recours aux repentis<sup>39</sup>.

La recommandation principale du rapport Guérin visait la mise en place d'un « comité contrôleur » composé de quatre personnes représentant leur service respectif : un substitut du Procureur général (procureur de la Couronne), un policier issu du service de police ayant recruté le témoin, un membre des services correctionnels et, enfin, un membre de la Direction générale de la sécurité et de la prévention du ministère de la Sécurité publique. Le mandat de cet organisme devait consister principalement à négocier et à conclure une entente écrite avec le délateur précisant les obligations des deux parties et, ce qui fait aujourd'hui problème, à en assurer le suivi.

Pour le comité Guérin, le contrat écrit était un instrument indispensable présentant plusieurs avantages, le plus important étant de protéger tous les intervenants, y compris le délateur lui-même. En cas de litige, un contrôle judiciaire pourrait permettre le respect des conditions du contrat<sup>40</sup>. En outre, le

<sup>36</sup> *Id.*, à la p. 70 (les notes ont été omises). Là-dessus, voir aussi *R. c. Palmer*, [1980] 1 R.C.S. 759.

<sup>37</sup> Pour un résumé des principales affaires ayant à l'époque fait scandale, voir Louise VIAU, précitée, note 34, aux p. 537 à 543.

<sup>38</sup> En ce qui concerne ce point particulier, le groupe de travail présidé par le juge Guérin devait se pencher sur ce qui suit : « Le recours aux délateurs lors de poursuites judiciaires et la négociation d'ententes avec ces derniers; le rôle des divers intervenants, la nature des privilèges dont ils peuvent bénéficier, ainsi que l'encadrement et la protection sur lesquels ils peuvent généralement compter aussitôt qu'ils acceptent de collaborer ».

<sup>39</sup> Le rapport Guérin, précité, note 2, ne recommandait pas l'adoption d'une loi, mais bien de mesures d'ordre administratif. On y lit, à la p. 78 : « Si l'adoption d'une législation peut sembler souhaitable, les lignes directrices ont l'avantage d'assurer une souplesse et une flexibilité, d'autant plus qu'elles peuvent être établies et modifiées après consultation des divers intéressés, à la lumière de l'expérience vécue ». C'est cette voie qu'a suivie le gouvernement du Québec à l'époque et il nous semble qu'elle convienne encore aujourd'hui.

<sup>40</sup> En ce qui concerne les sanctions en cas de non-respect de leurs obligations respectives par les parties, le rapport Guérin n'est pas très élaboré. En rapport avec les obligations contractées au nom du Procureur général, le rapport ne mentionne que le respect des ententes d'immunité de poursuite, étant donné que les tribunaux pourraient mettre fin aux procédures entamées en violation de l'accord en application de la doctrine de l'abus de procédure. Au regard du non-respect de ses obligations par le délateur, le rapport se contente de préciser que cette situation aurait pour conséquence de libérer le gouvernement de ses engagements. Voir le rapport Guérin, précité, note 2, aux p. 92 à 94.

contrat pourrait être produit à la cour, permettant à la fois la comparaison entre les avantages consentis à plusieurs témoins et une saine transparence dans l'administration de la justice destinée à assurer la crédibilité du système et à évaluer celle du témoin au moment de son témoignage. Dans l'esprit du rapport Guérin, la rédaction d'un écrit et sa production devant le tribunal présentaient des gages de transparence, de crédibilité, d'équité et de respect des obligations mutuelles.

Le comité recommandait donc que le « contrat de délateur » explicite les engagements des parties, les parties étant, d'une part, le délateur et, de l'autre, le « comité contrôleur ». Dans son rapport, le comité fournissait les jalons de ce que devrait contenir un contrat type, insistant par ailleurs beaucoup, comme question de principe, pour qu'aucun avantage de nature pécuniaire ne soit consenti au délateur<sup>41</sup>.

Enfin, le rapport insistait aussi pour que le contrat écrit fixe d'une façon définitive les avantages consentis au délateur, coupant court à toute demande supplémentaire ou surenchère de sa part. Cet aspect définitif du contrat était vu comme un mode de protection des intervenants de justice contre l'escalade des demandes, mais aussi sans doute comme un gage de crédibilité du système et un moyen de garantir la fiabilité des témoins au procès. Une fois le contrat déposé à la cour et la crédibilité du témoin évaluée à l'aulne des avantages consentis, le ministère public aurait été malvenu d'en modifier les conditions.

Cette portion des recommandations du rapport Guérin a rapidement été mise en application et les ententes négociées par les « comités contrôleurs » qui ont été alors formés respectent largement ces prescriptions<sup>42</sup>.

Par ailleurs, le rapport Guérin recommandait que des directives soient transmises aux divers interve-

nants quant à l'attitude à adopter dans la négociation d'une entente.

Au sujet des policiers, il recommandait que l'enquêteur entrevoyant la possibilité d'une collaboration avec un délateur procède à plusieurs vérifications et en réfère à ses supérieurs. Ce policier enquêteur ne pourrait que garantir la protection immédiate du délateur et de ses proches et devrait pour le reste lui faire comprendre que toutes les autres demandes seraient traitées par les autorités compétentes. Par ailleurs, une fois les autorités policières convaincues de la nécessité de recourir aux services du délateur, elles devraient présenter leur dossier au substitut en chef du district judiciaire concerné ou à son représentant.

Sur réception du dossier, le substitut en chef ou son représentant devait procéder à une évaluation, prenant entre autres en considération la gravité de l'accusation portée, la nature de la preuve, l'opportunité de recourir au délateur eu égard à l'existence d'autres éléments de preuve et à l'intérêt public, l'existence de preuve confirmant la version du délateur et la nature des demandes de ce dernier.

Dans l'hypothèse où il donnerait son accord à l'utilisation du délateur, le substitut en chef devrait alors prendre les mesures nécessaires pour saisir le « comité contrôleur », qui déléguerait un de ses membres ou une personne de l'extérieur pour négocier une entente avec le délateur. Cette entente serait finalement approuvée par le « comité contrôleur » en tenant compte de plusieurs facteurs.

Ces principales recommandations du rapport Guérin sur le rôle des intervenants ont largement été mises en œuvre. Des directives sur l'utilisation des repentis tendent à maintenir une distance certaine et essentielle entre les enquêteurs et la décision de recourir à ce genre de témoin<sup>43</sup>. Une directive enca-

41 Le rapport était cependant muet sur les agents civils d'infiltration qui « vendent » des renseignements. Voir aussi *R. c. Palmer*, précité, note 22 et *R. c. Xenos*, [1991] A.Q. n° 2200.

42 Voir en particulier la directive TEM-3, précitée, note 8.

43 Voir la *Politique de gestion* Enq. Crim – 44 de la SQ sur la Gestion des témoins repentis, précitée, note 8 et la Procédure 329-2 du *Manuel de politiques et procédures* du Service de police de la Ville de Montréal, précité, note 8.

dre la prise de décision des procureurs de la poursuite et les comités de contrôle continuent toujours de se réunir lors de la signature d'une nouvelle entente ou pour l'ajout d'*addenda* ou plus précisément d'avantages, comme nous le verrons plus loin<sup>44</sup>.

Finalement, le rapport Guérin recommandait un contrôle systémique de l'utilisation des témoins délateurs par le dépôt d'un rapport annuel résumant les ententes conclues avec les témoins délateurs, adressé par le comité contrôleur au Procureur général du Québec. Ce rapport devait indiquer le nombre de délateurs utilisés, la nature des avantages consentis, les coûts liés à ce service, les problèmes qu'entraîne le recours aux repentis et les crimes faisant l'objet d'une immunité partielle ou totale. On recommandait par ailleurs que ce rapport soit rendu public.

Cette recommandation a partiellement été suivie. Un seul rapport a à ce jour été produit, en 2000, faisant état des résultats pour 1998 et consolidant les données de 1992 à 1998<sup>45</sup>. Cette recommandation du rapport Guérin avait peu de chances d'être suivie puisqu'elle demandait à un comité formé entre autres d'un représentant du Procureur général de faire rapport à ce dernier. Dans les faits, le rapport pour l'année 1998 a été présenté par le Procureur général et par le ministre de la Sécurité publique à l'Assemblée nationale. Il faisait suite au dépôt du rapport Poitras<sup>46</sup> qui faisait reproche au gouvernement de n'avoir pas suivi cette recommandation du rapport Guérin.

Depuis 1990, un système de protection des témoins s'est développé comme accessoire nécessaire du recours aux repentis. Le Québec a acquis une expertise en la matière qui se compare avantageusement à celle qui existe ailleurs dans le monde. Il importe de mentionner que le système québécois va en général bien, même si d'inévitables erreurs ont été commises<sup>47</sup>. Pour le moment, aucun scandale n'est venu éclabousser ce système au Québec<sup>48</sup>.

### **Le contexte fédéral dans lequel s'effectue la gestion des collaborateurs de la justice**

La protection des collaborateurs de la justice s'inscrit, au Québec, dans le contexte du fédéralisme canadien où le partage des compétences en ce qui concerne l'administration de la justice pénale n'est pas particulièrement simple. Il est impossible de ne pas en tenir compte au moment de proposer certaines mesures destinées à améliorer la gestion des collaborateurs de la justice au Québec. Il faut bien le reconnaître : certains éléments ne ressortissent tout simplement pas à la compétence du Québec.

L'administration de la justice criminelle au Canada relève des provinces. En principe, sauf certaines exceptions, c'est le substitut du Procureur général provincial qui seul mène les poursuites criminelles et décide de l'utilisation des collaborateurs de la justice pour les fins du procès. Le plus souvent, le collaborateur aura été identifié par un corps de police pro-

44 Voir la TEM-3, précitée note 8 et la définition du « comité de contrôle » de la Politique de gestion Enq. Crim – 44 de la SQ sur la Gestion des témoins repentis, précitée, note 8 à l'art. 2.4

45 MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC : MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, Rapport sur l'utilisation des repentis en 1998, juin 2000. Voir aussi MONTY, Paul, Le recours aux délateurs – Les suites du rapport Guérin : l'expérience québécoise, Gouvernement du Québec, Ministère de la Justice, Direction générale des affaires criminelles et pénales, 5 mai 1998.

46 Précité, note 18.

47 Le développement du programme américain si souvent posé en exemple s'est lui aussi développé en résolvant des problèmes et en se construisant sur les leçons apprises d'erreurs. Voir le bilan dressé par Schur dans le dernier chapitre de EARLY, Pete & SCHUR, Gerald, précité note 33.

48 Le repentis Aimé Simard qui a été assassiné alors qu'il était en détention en Saskatchewan n'était pas sous la responsabilité des autorités québécoises au moment de sa mort.

vincial au stade de l'enquête. En principe toujours, la protection de ce collaborateur de la justice devrait relever de ce même corps de police provincial une fois le procès terminé. Mais ce n'est pas si simple.

Tout d'abord, il faut mentionner que la majorité des collaborateurs de la justice ayant confessé des crimes se voient imposer des peines de plus de deux ans d'incarcération qu'ils devraient purger dans des établissements de détention fédéraux. La protection du collaborateur pendant son incarcération relève alors des autorités carcérales fédérales de même que ce dernier relève de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour sa remise en liberté conditionnelle. Peu importe ce qui aura été convenu avec les autorités provinciales lors de la conclusion du « contrat de délateur », c'est le gouvernement fédéral qui aura la responsabilité du détenu. Une certaine forme de collaboration fédérale-provinciale est donc nécessaire pour mener à bien les ententes de protection. Nous y reviendrons au chapitre des conditions de détention. Soulignons simplement ici que le gouvernement fédéral n'est ni un signataire ni un intervenant dans ce qu'il est convenu d'appeler les « contrats de délateur ».

Par ailleurs, lorsque la protection d'un collaborateur de la justice exige la mesure extrême d'un changement d'identité, la collaboration fédérale-provinciale est encore une fois nécessaire, peu importe si le corps de police qui demande le changement d'identité est un corps de police fédéral ou provincial. Dans notre société, les éléments fondamentaux de la personnalité juridique et de ses attributs de même que la délivrance des documents essentiels à la vie en société relèvent des deux ordres de gouvernement. Qu'il suffise de mentionner que le nom, l'état civil, l'enregistrement à l'assurance-maladie ou le permis de conduire ressortissent à la compétence provinciale alors que le numéro d'assurance sociale, le casier judiciaire, le certificat de citoyenneté et le passeport canadien relèvent du gouvernement fédéral.

La gestion harmonieuse des collaborateurs de la justice exige donc une collaboration étroite entre les acteurs fédéraux et provinciaux concernés et est favorisée par l'existence d'ententes fédérales-provinciales claires.

**Il est recommandé que le gouvernement du Québec engage des discussions sérieuses avec son homologue fédéral afin que les actions en matière de protection des témoins soient mieux concertées, particulièrement en matière de détention et de changement d'identité. Par ailleurs, le gouvernement du Québec doit insister auprès du gouvernement fédéral pour que ce dernier alloue toutes les ressources nécessaires à la protection des collaborateurs de la justice dans les domaines qui sont de son ressort.**

---

### **Éléments de mise à jour de la politique québécoise de gestion de la protection des collaborateurs de la justice**

On peut constater que le recours aux repentis au Québec et les premières mesures mises en place pour assurer leur protection coïncident à peu près avec l'apparition de cette situation dans nombre de pays (le Québec, les Pays-Bas et l'Italie étaient aux prises avec une intensification du crime organisé, tandis que l'Angleterre, la France, l'Italie, l'Irlande et l'Allemagne combattaient une vague de terrorisme). Après un certain nombre d'années d'existence de leur régime de protection des témoins, un bon nombre de pays en sont actuellement à réviser leurs pratiques afin de les améliorer, ce qui est particulièrement le cas de l'Angleterre (réforme prévue pour 2005), de la France (réforme effectuée en 2003-2004) et de l'Italie (réforme effectuée en 2001). D'autres pays font tout simplement leurs premiers pas dans ce domaine. C'est notamment le cas des Pays-Bas, de la Suède et de la Belgique. Il faut donc insister sur le fait que la démarche de modernisation entreprise au Québec n'est pas isolée.

La rare documentation qui existe sur le sujet de même que les divers intervenants rencontrés par la soussignée sont unanimes : les collaborateurs de la justice sont des êtres complexes et la gestion de la protection de ces témoins est une entreprise à la fois exigeante et fort coûteuse. Au Québec, la difficulté est exacerbée par le choix qui a été fait de recourir non seulement aux repentis mais aussi aux agents civils d'infiltration pour lutter contre le crime organisé. Il importe de mentionner que certains pays refusent d'utiliser ce genre de ressources ou, encore, refusent d'admettre qu'ils le font. Ils n'offrent en conséquence aucune source d'inspiration dans ce domaine.

S'il faut constater que le gouvernement du Québec a investi de nombreux efforts depuis le rapport Guérin pour encadrer le recours aux témoins repentis et assurer une meilleure transparence en ce qui concerne leur recrutement et la période précédant leur témoignage, un certain travail reste à faire en ce qui concerne la gestion et la protection de ces collaborateurs de la justice après leur témoignage. Dans une large mesure, le rapport Guérin concernait « l'avant-témoignage » et était plus que modeste en ce qui concerne « l'après-témoignage ».

La vague récente d'utilisation de témoins repentis dans la lutte contre le crime organisé, les difficultés rencontrées au fil des ans dans la gestion et la protection de ces collaborateurs de la justice, l'apparition de nouvelles réalités telles que l'utilisation d'agents civils d'infiltration ou la lutte contre le terrorisme et l'évolution du contexte juridique<sup>49</sup> justifient la nécessité de poursuivre la réflexion entamée par le rapport Guérin, de procéder à une évaluation et de revoir certaines façons de faire. Cette nécessité est entre autres illustrée par les doléances publiques de certains délateurs ces dernières années concernant

le suivi de leur « contrat de délateur », particulièrement au chapitre de la détention.

Le rapport Guérin prévoyait que le « comité contrôleur » devait conclure les contrats de délateurs et en assurer le suivi. Dans les faits, si des comités contrôleurs se sont réunis pour négocier les « contrats de délateurs », le suivi des ententes s'est avéré plus problématique. En effet, il faut tout d'abord mentionner que le « comité contrôleur », composé d'un représentant du Procureur général, d'un représentant du ministère de la Sécurité publique, d'un représentant des services correctionnels et d'un représentant du service de police concerné n'a pas d'existence permanente. Il est constitué de manière *ad hoc* pour la signature de chaque entente particulière. On comprendra alors que cet organisme à l'existence ponctuelle n'est pas véritablement en mesure d'assurer le suivi des ententes à long terme<sup>50</sup>.

Le suivi des ententes signées avec les collaborateurs de la justice pose essentiellement un double problème. D'une part, se soulève la question de déterminer quelle personne ou quel organisme devrait assumer cette responsabilité. D'autre part, la question de la gestion des différends entre l'État et le collaborateur se pose avec acuité.

Si aucune méthode particulière d'encadrement de l'activité de protection des témoins ne semble se démarquer des divers modèles qui existent dans le monde, il importe de mentionner qu'un certain consensus paraît se dégager sur les pratiques à encourager ou à mettre en place (*best practices*) afin de gérer le mieux et le plus équitablement possible les collaborateurs de la justice. À première vue, le Québec se compare avantageusement aux autres pays développés en ce qui concerne la protection des collaborateurs de

49 Nous notamment à l'obligation de divulgation de la preuve reconnue comme étant une exigence constitutionnelle liée au droit à une défense pleine et entière. Cette obligation s'est beaucoup développée et s'est précisée depuis le rapport Guérin.

50 Le fait que le rapport Guérin confiait au comité de contrôle la responsabilité de faire un rapport annuel explique peut-être pourquoi cette recommandation n'a guère été suivie.

la justice. Mais la situation n'y est pas parfaite et il y a place à l'amélioration, particulièrement aux chapitres des conditions de détention, du « contrat de délateur » et des mesures à prendre pour diminuer les attentes parfois démesurées de certains délateurs ainsi que pour la gestion de leurs doléances. Certaines améliorations pourraient aussi être apportées en ce qui concerne la gestion des changements d'identité et pour faciliter la collaboration entre les multiples intervenants engagés dans ce processus. Il est clair que le présent rapport ne peut à lui seul tout régler. Il vise donc à faire des recommandations destinées essentiellement à améliorer ce qui existe ou à suggérer des pistes de réflexion sur des questions plus complexes.

### **L'organisme officiellement chargé de la protection des collaborateurs de justice**

Tout au long de ses travaux, la soussignée s'est demandé si un organisme indépendant devrait être responsable de la conclusion et du suivi des contrats de délation. Cette idée de la création d'un organisme indépendant a été avancée à plusieurs reprises, notamment par l'Association des témoins spéciaux du Québec<sup>51</sup>, sans toutefois que ne soit précisée sa forme ou sa responsabilité exacte<sup>52</sup>.

Il existe bien sûr plusieurs modèles dans le monde, et certains pays ont confié ou envisagent de confier la maîtrise d'œuvre de la protection des témoins à une agence gouvernementale. Il n'existe toutefois pas de modèle susceptible de constituer une solution toute faite aux problèmes liés à la protection des collaborateurs de la justice au Québec. Il faut préciser que les modèles mis en place pour assurer la protection et la gestion des témoins varient sensiblement d'un pays à l'autre, selon le contexte juridique, social, his-

torique ou géographique de chacun. Pour ne donner qu'un exemple, mentionnons les différences notables de superficie entre les divers pays, certains moins peuplés n'ayant pas d'autre choix pour les protéger que d'« exporter » leurs collaborateurs. Certains pays se sont dotés d'une loi-cadre, d'autres non. Certains disposent d'un organisme assez indépendant, d'autres confient directement la tâche à un ou plusieurs corps de police. C'est le cas, entre autres, de l'Angleterre, de l'Allemagne, de l'Irlande et du Canada où *la Loi sur le programme de protection des témoins*<sup>53</sup> confie au Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada la responsabilité d'administrer le programme fédéral de protection des témoins.

Ailleurs, c'est le cas en Ontario, l'administration des programmes de protection des témoins relève du Procureur général qui travaille alors avec des effectifs détachés des corps de police ou avec des policiers à la retraite.

Aux États-Unis, lorsque l'Assistant US Attorney estime qu'un témoin devrait être protégé, il doit adresser une demande motivée à l'Office of Enforcement Operations (OEO) du ministère de la Justice qui dispose de la compétence exclusive pour décider si une personne sera admise au programme de protection des témoins. Cette décision est prise après consultation avec le US Marshalls Service qui procède à une évaluation. Lorsque le témoin est admis au programme par l'OEO, il est placé sous la protection du US Marshalls Service. C'est donc aussi le ministre de la Justice qui est responsable de l'application du programme de protection des témoins. La situation est à peu près la même en Afrique du Sud où le Bureau de protection des témoins relève également du ministre de la Justice.

51 Anciennement l'Association de témoins repentis du Québec. Dans le mémoire présenté à la soussignée, l'association préconise la création d'une agence indépendante sans toutefois élaborer énormément sur sa conception. La soussignée retient cependant que l'expérience américaine devrait selon eux servir de modèle.

52 C'est aussi, semble-t-il, une idée avancée par le rapport Poitras, précité, note 18, aux p. 1205 et suiv., mais là non plus l'idée n'est pas très élaborée.

53 Précitée, note 15.

Ailleurs, en Belgique par exemple, un organisme indépendant, la Commission de protection des témoins, composée du Procureur fédéral, d'un procureur du Roi, du directeur général de la police judiciaire, du directeur général de l'Appui opérationnel de la police fédérale, d'un représentant du ministère de la Justice et d'un représentant du ministère de l'Intérieur, décide de l'octroi, de la modification ou du retrait des mesures de protection et de l'aide financière.

En Italie, il existe une Commission de protection centrale des témoins qui prend les décisions sur proposition d'un procureur de confier un témoin à un programme de protection. La mise en œuvre pratique des programmes de protection y est toutefois assurée par le Service central de la protection des témoins relevant de la Direction centrale de la police criminelle au sein du Département de la sécurité publique<sup>54</sup>.

Ainsi, plusieurs modèles adaptés à la situation particulière de chaque pays existent, mais deux constantes générales peuvent se dégager et inspirer la réflexion.

Premièrement, tous s'entendent pour reconnaître que l'évaluation de la menace, la détermination du niveau de sécurité et la mise en œuvre des mesures de protection constituent essentiellement du travail policier. La vaste majorité des pays confie donc à un service policier la maîtrise d'œuvre de la protection des témoins sur le terrain.

Deuxièmement, on constate qu'un rôle de coordination et de supervision est régulièrement confié à une personne ou à un organisme relevant du ministère de la Justice. C'est notamment le cas aux États-Unis et en Ontario. Il ne faut pas en effet perdre de vue que la protection est accordée à des témoins

dont le poursuivant estime le témoignage essentiel alors que certaines mesures de protection, comme le changement d'identité, requièrent des changements majeurs à la situation juridique de la personne. En outre, le ministre de la Justice est celui qui, au sein du gouvernement, a l'intérêt le plus grand à maintenir la confiance des témoins en ce qui regarde leur sécurité et la capacité de l'État de leur assurer une protection adéquate.

Il importe de mentionner qu'après étude des divers modèles possibles, la soussignée en est venue à la conclusion que la création d'une nouvelle structure gouvernementale n'est pas de nature à améliorer radicalement la gestion des collaborateurs de la justice et que rien ne justifierait, au Québec, l'abandon du modèle qui s'est développé au cours des ans.

Aux yeux de la soussignée, il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle structure imposante. Il conviendrait plutôt de confier à une unité au sein du ministère de la Justice le mandat clair d'assurer le suivi des ententes en matière de protection des collaborateurs de la justice et de jouer le rôle de coordination entre les divers intervenants que le rapport Guérin avait prévu confier au « comité contrôleur ».

La politique gouvernementale dont le présent rapport recommande l'adoption en matière de protection des collaborateurs de justice devrait clairement confier au ministre de la Justice le soin de coordonner l'utilisation des ces collaborateurs. En effet, c'est le ministre au sein du gouvernement qui, en raison de son mandat, a l'intérêt le plus grand à ce que les témoins menacés soient adéquatement traités, ce traitement exigeant par ailleurs la collaboration d'un grand nombre d'intervenants gouvernementaux. Le ministre de la Justice deviendrait ainsi le représentant de l'État qui s'engage vis-à-vis du témoin.

54 Voir BEERNAERT, Marie-Aude, *Repentis et collaborateurs de justice dans le système pénal : analyse comparée et critique*, Bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruylant, Bruxelles, 2002, aux p. 217 et suiv. pour l'Italie. Pour un aperçu très général des divers modèles possibles, voir CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), précité, note 28, à la p. 13.

Cette politique gouvernementale devrait du reste cerner les responsabilités des principaux ministères et organismes concernés tout en indiquant clairement que le fait de désigner ainsi le ministre de la Justice comme responsable de la coordination n'a pas pour effet de le rendre imputable des obligations incombant aux autres ministères et organismes concernés. Étant donné que ceux-ci doivent demeurer entièrement responsables et imputables des responsabilités qui leur incombent selon les conditions de leur mandat respectif, ce mandat devrait être précisé dans la politique gouvernementale en ce qui touche la protection des témoins.

**En conformité avec l'engagement contenu dans la politique gouvernementale sur la protection des collaborateurs de justice, le ministère de la Justice devrait créer un bureau chargé de la coordination et du suivi de la protection des collaborateurs de la justice de même que des demandes de changement d'identité (ci-après appelé le Bureau de coordination et de suivi des ententes). Ce bureau devrait être composé de quelques fonctionnaires indépendants de la poursuite et des enquêtes.**

Le ministère de la Justice assumerait donc la responsabilité de la signature et du suivi de l'entente, tâches que le rapport Guérin avait confiées au comité de contrôle, mais que celui-ci pouvait difficilement assumer en raison principalement de son caractère non permanent et de la pluralité des intervenants interpellés, plusieurs ne faisant d'ailleurs pas partie de ce comité.

Certains aspects du rôle du Bureau de coordination et de suivi des ententes seront précisés dans les pages qui suivent, mais on peut d'ores et déjà avancer les éléments généraux suivants.

**Ce bureau, à caractère permanent, devrait assumer les tâches administratives découlant de l'utilisation et de la protection de collaborateurs de la justice.**

Par exemple, il pourrait lui incomber d'assumer les responsabilités suivantes :

- Élaboration de principes de gouvernance relativement à la protection des témoins au Québec;
- Mise sur pied d'un groupe de spécialistes sur les aspects juridiques de la gestion de la protection des témoins, les aspects pratiques relatifs à l'évaluation de la menace et à la protection sur le terrain continuant cependant de relever de l'expertise policière;
- Négociation et rédaction de protocoles entre le ministère de la Justice et les différents ministères et organismes concernés par les changements d'identité et les autres aspects de la protection des témoins en vue de circonscrire, conformément à la politique gouvernementale, les conditions de la collaboration des entités gouvernementales et paragouvernementales;
- Rédaction d'ententes types, par exemple celles devant régir les témoins repentis, et prestation de conseils juridiques aux divers intervenants engagés dans la protection des témoins;
- Formation des différents intervenants, par exemple en matière de prévention de bris de sécurité et d'autres sources d'insécurité, en matière d'exigences de confidentialité dans le traitement des changements d'identité, etc., ainsi que formation sur le développement de la jurisprudence en matière de protection des témoins et sur d'autres sujets connexes d'intérêt;
- Présentation d'experts devant les tribunaux sur des questions telles que la portée du privilège de l'informateur, la nécessité, sous l'angle de la sécurité, de protéger tels ou tels renseignements (notamment en raison de l'effet mosaïque) à l'occasion de la divulgation de la preuve, de demandes d'accès à l'information ou d'autres types de requêtes susceptibles de compromettre la sécurité des témoins, etc.;

· Rédaction de mémoires à l'intention des tribunaux, particulièrement les tribunaux d'appel, de comités parlementaires et comparution devant ces instances, le cas échéant, ainsi que participation à des forums nationaux et internationaux sur la protection des témoins, etc.

Dans un ordre d'idées totalement différent, la soussignée s'est longuement interrogée sur la nécessité de conserver, au Québec, deux programmes distincts de protection des témoins, celui de la Sûreté du Québec et celui du Service de police de la Ville de Montréal<sup>55</sup>. L'existence de plus d'un service de protection des témoins entraîne nécessairement des différences dans les façons de traiter les collaborateurs de la justice, même si la soussignée a pu constater une réelle volonté de collaboration et un partage d'information entre les deux services. L'existence de deux services peut par ailleurs entraîner un redoublement de coûts difficilement justifiable.

**La soussignée recommande donc qu'une réflexion sérieuse soit amorcée sur la possibilité de constituer une unité chargée formellement de coordonner l'action des deux services et d'harmoniser les pratiques<sup>56</sup>. À tout le moins, à plus court terme, la soussignée recommande la création d'un comité d'harmonisation des pratiques policières en matière de protection des collaborateurs de la justice.**

**L'annexe G de la Loi sur la police devrait par ailleurs être modifiée afin de refléter la pratique actuelle où seuls les services de police offrant des services de niveau 5 et 6 ont un programme de protection des témoins.**

### **Le recrutement des collaborateurs de la justice, les attentes et la portée réelle du contrat**

Nous l'avons déjà mentionné, les témoins repentis offrent rarement leurs services à la police ou à l'appareil judiciaire par esprit civique ou en raison d'un profond repentir. Ils collaboreront faute d'une autre option viable.

La professeure Louise Viau l'explique bien :

*Concrètement, les délateurs issus du monde de la mafia ou des motards se manifestent et offrent leur collaboration aux autorités policières et judiciaires parce qu'ils n'ont pas d'autre choix lorsque des incidents survenus au sein de leur organisation ou une lutte sans merci entre bandes rivales leur font craindre pour leur vie. Dans d'autres cas, lorsqu'ils sont démasqués et qu'ils font face à des accusations criminelles graves pouvant donner lieu à des peines d'incarcération importantes, voire à la peine de mort s'ils sont poursuivis dans certains États américains, c'est l'espoir d'avantages pour eux-mêmes ou pour leur famille qui les incitent à la délation<sup>57</sup>.*

Règle générale, le repentir passe aux aveux à la suite d'une rafle policière ou de la découverte de la précarité de sa situation au sein de son groupe. Il peut alors décider de monnayer sa collaboration.

Il n'appartient pas à la soussignée de traiter des politiques de recrutement ou d'utilisation des collaborateurs de la justice<sup>58</sup> en tant que telles, mais il lui semble opportun de suggérer certaines pratiques à adopter ou à encourager pour éviter de créer des attentes démesurées chez ces derniers. Il faut aussi veiller à empêcher l'escalade des revendications à

55 Dans son état actuel, la *Loi sur la police*, précitée, note 8, prévoit en outre la possibilité de la mise en place d'un service de protection des témoins au sein du Service de police de la Ville de Québec (puisque l'annexe G de la loi prévoit que la protection des témoins est considérée comme un service policier non seulement de niveau 5 et 6 mais aussi de niveau 4).

56 Cette recommandation semble aller dans le même sens que celle formulée à la p. 1206 du rapport Poitras, précité, note 18.

57 Louise VIAU, précitée, note 34, à la p. 529. Voir aussi Early, Pete & Schur, Gerald, précité, note 33, p. 216.

58 Sauf à réitérer qu'il s'agit d'un outil efficace de lutte contre la criminalité qui engendre des frais importants et que de nombreux pays limitent son utilisation à la lutte contre la criminalité la plus grave.

mesure que le repenti ressent moins la pression et perd de vue la situation dans laquelle il se trouvait au moment où il a pris la décision de collaborer avec la justice. En effet, cette escalade peut mettre sa vie en danger si ce dernier fait valoir ses doléances en contrevenant aux règles élémentaires de protection, par exemple en s'adressant aux médias pour publier des demandes de nature à révéler son statut de collaborateur de la justice.

Si le repenti ou l'agent civil d'infiltration semble fiable et fournit des renseignements importants pour les enquêteurs, il peut être tentant pour ces derniers de lui faire miroiter certains avantages afin d'obtenir le plus de renseignements possible. Une fois l'enquête terminée, ce sont les services de protection des témoins qui doivent composer avec les promesses faites par les enquêteurs. Il importe donc d'instituer des pratiques destinées à établir clairement une distinction entre l'enquête et la protection du collaborateur. Ce dernier doit parfaitement comprendre que les enquêteurs avec lesquels il fait affaires ne sont pas responsables de sa protection à l'issue des procédures et qu'un service totalement indépendant se chargera d'évaluer la menace à laquelle il pourrait alors être exposé et d'évaluer le degré de protection qui pourrait lui être fourni. À cet égard, le collaborateur doit comprendre que les promesses qui pourraient lui être faites par les enquêteurs ne lient pas le service de protection des témoins<sup>59</sup>. Cette séparation nette entre l'enquête et la protection est une pratique essentielle sur laquelle s'entendent et insistent tous les intervenants rencontrés par la soussignée<sup>60</sup>. L'indépendance entre les activités d'enquête et les activités de protection doit être la plus totale

possible si on veut établir clairement que la protection n'est pas une récompense pour la collaboration et si on veut éviter les doléances futures. Selon les représentants du US Marshalls Service rencontrés, les promesses irréalistes faites au témoin repenti au moment de l'enquête de police sont une des entraves majeures au bon fonctionnement du service de la protection des témoins.

Les directives régissant les corps de police au Québec sont claires à cet effet<sup>61</sup>. Elles indiquent nettement que la protection des témoins repentis relève de l'unité chargée de la protection, et non de l'unité d'enquête. Il est essentiel d'insister sur l'importance de ces directives et sur la vigilance de tous les instants qui doit présider à leur mise en œuvre.

Par ailleurs, l'existence de ces directives devrait être régulièrement rappelée aux enquêteurs qui travaillent avec des collaborateurs de la justice. **La soussignée recommande que des sessions de formation destinées expressément à expliquer aux enquêteurs qui travaillent avec les collaborateurs de la justice, l'importance fondamentale de la séparation nette devant exister entre l'enquête et la protection soient régulièrement organisées. Ces sessions de formation devraient aussi profiter aux gestionnaires chargés de l'application de ces directives.**

Si les directives gouvernant les policiers lorsqu'ils agissent avec des témoins repentis sont claires, la situation est moins limpide lorsque les policiers travaillent avec des agents civils d'infiltration<sup>62</sup>. Tout se passe, en fait, comme si on perdait parfois de vue

59 Voir CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), précité, note 28, à la p. 19.

60 Voir aussi CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), précité, note 28, à la p. 25.

61 Voir la *Politique de gestion des témoins repentis* de la Sûreté du Québec, précitée, note 8 et le *Manuel de politiques et procédures* du Service de police de la Ville de Montréal, précité, note 8.

62 Ils ne sont pas visés spécifiquement par la politique de gestion de la SQ, précitée, note 8 ni par la politique du SPVM, précitée, note 8. À cet égard, la soussignée renvoie au commentaire formulé il y a déjà plusieurs années par la commission Poitras qui indiquait, à la p. 1186 de son rapport, précité, note 18 : « Dans ce contexte, il est difficile de tirer actuellement quelques constats que ce soient sur l'utilisation, l'encadrement et la supervision des agents-sources. Cependant, la Commission est d'avis que la Sûreté du Québec devrait s'imposer une réflexion sur le sujet du même type que celle qu'elle suggérera dans les pages qui suivent quant à l'utilisation des informateurs et des délateurs en tenant compte des adaptations d'usage. »

que l'agent civil d'infiltration est un témoin repentant en puissance. Pour les policiers, l'agent civil d'infiltration se distingue du témoin repentant en ce que les renseignements qu'il fournit sont plus fiables que ceux fournis par ce dernier. En effet, il est possible, tout au long de l'enquête, de vérifier la véracité des renseignements fournis par l'agent civil d'infiltration, ce qui, dans le cas des renseignements fournis par le témoin repentant, ne peut se faire qu'après coup, dans la recherche de corroboration des révélations de ce dernier, ce qui est plus difficile et plus coûteux. Cela dit, cette distinction n'explique en rien la différence de traitement entre ces deux types de collaborateurs de la justice lorsque c'est de protection après l'enquête dont il est question.

L'agent civil d'infiltration fournit des renseignements aux enquêteurs contre certains avantages. Tant qu'il infiltre le milieu criminel, il court un réel danger. Les avantages économiques parfois importants qui lui sont consentis constituent une rémunération à la fois pour les renseignements qu'il fournit et pour le danger qu'il court. Les enquêteurs ont aussi tout intérêt à assurer la protection de leur agent pour ne pas faire avorter leur enquête. Dès la divulgation de la preuve, quand ce n'est pas au moment même de la raffe (ou frappe), les criminels arrêtés comprennent le rôle joué par l'agent civil d'infiltration. Généralement aussi, le témoignage de ce dernier sera nécessaire pour obtenir des condamnations<sup>63</sup>. Dans tous les cas, l'agent civil d'infiltration devra faire l'objet d'une forme ou d'une autre de protection. Ses attentes à cet égard sont même parfois plus grandes que celles du repentant. En effet, souvent on est venu le recruter pour participer à l'enquête, parce qu'il « fait partie de l'équipe d'enquête » et que, plus souvent

qu'autrement, des promesses lui ont été implicitement ou expressément faites quant à sa protection. Or, la personnalité des individus prêts à agir comme agents civils d'infiltration est infiniment complexe, ce qui entraîne aussi nécessairement une grande complexité au moment d'assurer leur protection. À cet égard, rappelons que la majorité des services de police que la soussignée a rencontrés à l'extérieur du Québec refusent de travailler avec des agents civils d'infiltration ou refusent de reconnaître qu'ils le font.

**Dans ce contexte, il est tout d'abord recommandé que les directives régissant les enquêtes policières établissent clairement un mécanisme d'évaluation préalable des agents civils d'infiltration par les unités de protection des témoins avant qu'une entente soit conclue avec eux.**

**Par ailleurs, la soussignée recommande que la *Loi sur la police* soit modifiée de manière à établir clairement que seuls les corps de police habilités à mettre sur pied des programmes de protection des témoins sont autorisés à recourir aux services d'agents civils d'infiltration.**

Les enquêtes menées par les corps de police de niveau 1, 2 ou 3 ne justifient pas le recours à l'arme sophistiquée et extrêmement coûteuse que représente l'agent civil d'infiltration ou à des sources susceptibles de le devenir. Par ailleurs, il n'est pas logique que des corps de police qui ne fournissent pas de services de protection puissent développer des sources qui nécessiteront un niveau élevé de protection que d'autres devront forcément mettre en œuvre, plus certainement le Service de protection des témoins de la Sûreté du Québec.

<sup>63</sup> Comme l'indicateur de police a agi en tant qu'agent de l'État, son privilège ne lui est pas, sauf exception, applicable. Voir *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979 et *R. c. G.B.*, précité, note 4 : il peut être agent pour une enquête et simple informateur pour une autre.

**En attendant des modifications législatives, des directives forçant la consultation du Service de la protection des témoins de la Sûreté du Québec doivent être adoptées et une formation aux policiers appartenant à un corps de police offrant un niveau de service qui ne comprend pas la protection des témoins s'impose pour que soient régulièrement rappelées les difficultés liées à la gestion et à la protection des agents civils d'infiltration.**

### **Le « contrat de délation » et les ententes de protection**

Le comité Guérin a mis de l'avant le « contrat de délation » comme principal instrument de protection des parties ainsi que de transparence et de crédibilité du système d'utilisation des témoins repentis. Cette recommandation centrale du rapport a été instaurée au Québec avec succès<sup>64</sup>. Il faut toutefois constater que si la technique du contrat a, dans une large mesure, permis de satisfaire les objectifs qui avaient été fixés à l'époque, le temps et l'expérience révèlent que ce type de contrat produit des inconvénients non négligeables.

Tout d'abord, le « contrat de délateur » utilisé au Québec engendre une réelle confusion entre les avantages consentis au repentis et les mesures de protection qui devront lui être accordées<sup>65</sup>. Il laisse en effet entendre que la protection du témoin constitue un avantage lié à sa collaboration<sup>66</sup>. Alors que le seul avantage réellement consenti au repentis réside dans le traitement des poursuites par le substitut du Procureur général et dans les recommandations que ce dernier peut s'engager à faire au sujet de la peine, le « contrat de délateur » laisse aussi entendre que la protection est un avantage pouvant tout naturellement faire l'objet d'une négociation. Or, la protection ne constitue pas une récompense et ne devrait pas être présentée comme telle. En outre, l'évalua-

tion du niveau de risque auquel est confronté le collaborateur de même que l'évaluation du degré de protection qui y correspond constituent des actes professionnels qui incombent aux unités de protection des témoins et qui ne peuvent donc en aucun cas faire l'objet d'un quelconque marchandage lors de la signature de l'entente, d'autant plus que l'évaluation de la menace ne pourra être faite que plus tard, soit lorsque le témoin sera libéré (généralement sous condition). Au moment de l'entente, seule la menace relative au statut de repentis et à la détention peut faire l'objet d'une évaluation.

Ensuite, dans le but avoué d'empêcher toute escalade des demandes de la part des collaborateurs de la justice, le « contrat de délation » doit être définitif. Or, le niveau de risque auquel est confronté un repentis peut évoluer avec le temps et les circonstances et nécessiter une modification des mesures de protection. Les avantages conférés doivent être définitivement fixés, mais les mesures de protection doivent pour leur part être adaptées au contexte et aux besoins qui tous deux évoluent. Comme l'enseigne l'expérience un peu partout dans le monde, la protection des témoins constitue un engagement à long terme. La nécessaire pratique de négociation d'*addenda* à plusieurs « contrats de délation » qui s'est développée au Québec découle de cette réalité. Il en est résulté une certaine perte de crédibilité, du moins en apparence, du système québécois ainsi qu'un fardeau très lourd pour ceux qui ont dû y participer. Sauf pour les ententes déjà conclues, il n'est pas souhaitable de perpétuer ce modèle.

En outre, le « contrat de délateur » se voulait, suivant le comité Guérin, un outil de transparence. Or, s'il est avisé d'être absolument transparent au regard des avantages consentis au collaborateur de la justice en échange de sa collaboration, l'efficaci-

64 Voir *R. c. Tresh*, [2003], Q.J. no 11 327, J.E. 2003-1729 et Louise VIAU, précitée, note 34.

65 Les mêmes remarques peuvent parfois être faites relativement au contrat d'agent civil d'infiltration.

66 Le texte de la TEM-3, précitée, note 8, renforce cette impression.

té des mesures de protection requiert par définition le secret. En fait, tant l'évaluation de la menace que l'évaluation psychologique du collaborateur et le dispositif mis en place pour le protéger doivent rester secrets. Les contrats actuels suscitent la suspicion parce qu'ils dévoilent certaines mesures de protection, par exemple la somme mensuelle allouée pour une réinstallation, alors que cette somme s'avère souvent insuffisante.

Finalement, le « contrat de délation », comme il existe au Québec, engendre de la confusion sur les parties à l'entente et suscite des insatisfactions. Le rapport Guérin n'est pas particulièrement clair sur la question. Parfois, il fait référence à quatre signataires, parfois il fait référence à deux parties, laissant entendre que les deux parties sont, d'une part, le repenté et, de l'autre, l'État. Dans la pratique, le contrat est signé par le témoin repenté ainsi que par un substitut du Procureur général, un représentant de la Direction générale des affaires policières, de la prévention et des services de sécurité, un représentant de la Direction générale des services correctionnels du Québec et un représentant du service de police prenant part à la gestion du dossier. Les nombreuses instances et agences gouvernementales susceptibles d'être mises à contribution par le programme de protection du témoin ne sont pas parties à l'entente, par exemple, le Directeur de l'état civil ou la Société de l'assurance automobile du Québec ou encore la Régie de l'assurance maladie du Québec. Et que dire des ministères et services fédéraux qui devront eux aussi être mis à contribution et assumer la part de responsabilité qui leur incombe selon les mandats définis par la loi. Rappelons simplement ici à titre d'exemple que la signature d'un « contrat de délateur » par des autorités québécoises ne comprend pas le Service correctionnel du Canada, pourtant responsable au premier chef de la détection de la plupart des repentis.

**Pour remédier à ces multiples difficultés, la sous-signée recommande de distinguer complètement le « contrat de collaboration » et le protocole d'adhésion au programme de protection des témoins. Le collaborateur de la justice devrait en effet signer deux documents distincts, soit un contrat de collaborateur et un protocole de respect des conditions imposées par le programme de protection.**

### 1- Le contrat de collaborateur

Le collaborateur de la justice qui accepte de rendre témoignage moyennant certains avantages devrait toujours conclure une entente avec l'État, pratique déjà en vigueur lors des travaux du groupe de travail présidé par le juge Guérin<sup>67</sup>. Cette entente devrait être signée par le collaborateur et par le ministre de la Justice ou son représentant. Cette recommandation découle du fait que, dans ce genre d'entente, les seuls avantages réellement consentis au repenté le sont par le poursuivant qui peut décider de réduire ou de ne pas porter certaines accusations ou encore de conclure une entente sur le plaidoyer.

Il n'apparaît pas nécessaire de faire intervenir au contrat tous les acteurs de la protection. Comme nous l'avons déjà mentionné, la signature par plusieurs intervenants dans la pratique actuelle n'est pas satisfaisante dans la mesure où tous les acteurs engagés dans la protection des collaborateurs n'apparaissent pas au contrat et où les signataires ne sont parfois pas en mesure de respecter leur engagement, généralement faute de ressources. Plutôt que de multiplier les intervenants au contrat, il est beaucoup plus simple de prévoir que seul le ministre de la Justice ou son représentant prendra l'engagement *au nom de l'État*.

Le contrat de collaboration avec la justice devrait prévoir l'engagement du repenté de collaborer avec

67 Rapport Guérin, précité, note 2, à la p. 83.

la justice de même qu'il devrait être explicite sur les avantages consentis à ce dernier. Les mesures de protection mises en place, qui ne constituent pas des avantages à proprement parler, telles les sommes prévues pour sa réinstallation lors de sa libération conditionnelle, ne devraient toutefois pas être mentionnées dans l'entente. Pour des raisons de transparence et pour rassurer le témoin, le contrat devrait cependant mentionner que le collaborateur bénéficiera de mesures de protection s'il satisfait aux conditions d'admission et de maintien au sein d'un programme de protection des témoins.

Rappelons que le rapport Guérin ne faisant pas de distinction entre les avantages consentis au collaborateur et les mesures de protection, il a été recommandé d'inscrire en toutes lettres au contrat de délateur les sommes d'argent consenties pour la réinstallation ou la réinsertion sociale une fois le témoignage rendu et la période d'incarcération terminée. Avec le temps, ce genre de pratique a posé des difficultés réelles. Tout d'abord, les conditions du contrat se voulant définitives, il s'est avéré impossible d'indexer les sommes prévues pour tenir compte de changements de circonstances ou, tout simplement, de la hausse du coût de la vie. En conséquence, des sommes d'argent prévues dans certains contrats en frais de subsistance (par exemple une somme de 400 \$ par semaine) se sont parfois avérées avec le temps insuffisantes et les services de police ont dû compenser pour assurer la protection de certains collaborateurs alors que, dans d'autres cas, la négociation d'*addenda* à certains contrats a, jusqu'à un certain point, attaqué le principe de leur caractère définitif. Une telle pratique a aussi ébranlé la crédibilité du système. Selon la soussignée, pas plus que les autres mesures mises en œuvre pour protéger le collaborateur, les sommes directement destinées à sa protection ou à sa réinstallation ne constituent des avantages et ne devraient donc pas être mentionnées au contrat. Le contrôle budgétaire des programmes de protection des témoins et collaborateurs de la justi-

ce devrait s'effectuer de manière globale, et non pas au cas par cas. Cela étant dit, dans la mesure où des sommes d'argent seraient versées à un collaborateur à titre d'avantages en contrepartie de sa collaboration, elles devraient évidemment apparaître au contrat. Bien entendu, aucune de ces sommes ne peut être versée en fonction du contenu du témoignage ou de l'issue d'un procès.

Dans la mesure où le contrat de collaboration n'est pas explicite sur les mesures de protection envisagées, rien ne justifie l'intervention des corps de police ou des services correctionnels lors de la signature du contrat, même si on devrait les consulter au préalable pour vérifier s'ils estiment être en mesure d'assurer une protection efficace du témoin.

Il apparaît aussi essentiel de conserver, avant la signature du contrat, un mécanisme équivalent à l'actuel « comité de contrôle ». En effet, avant de conclure une entente avec un collaborateur de la justice, il faut que le substitut du Procureur général responsable des poursuites en soit venu à la conclusion que le témoignage du collaborateur est nécessaire pour les poursuites et que ce témoignage offre suffisamment de garanties de fiabilité pour être présenté en cour. Le service de protection des témoins concerné doit quant à lui avoir conclu que le collaborateur est susceptible d'être admis dans le programme de protection après sa libération. Le Service correctionnel du Canada qui devra en premier lieu prendre en charge le collaborateur si ce dernier doit être incarcéré devrait aussi être consulté et prendre des engagements fermes auprès du ministre de la Justice signataire de l'entente.

**La soussignée recommande que l'entente actuellement prévue dans la directive Témoin repent (TEM-3) ne soit dorénavant signée que par un représentant du ministre de la Justice, conférant ainsi à ce dernier un rôle de « guichet unique » en matière de gestion de la protection des collaborateurs de justice.**

**Le ministère de la Justice serait ainsi signataire de l'entente à titre de coordonnateur (à moins d'avoir souscrit à des engagements particuliers envers le témoin, auquel cas il serait lié bien sûr dans la mesure de ces engagements).**

**La soussignée recommande aussi que le ministre de la Justice ou son représentant ait la responsabilité de consulter un « comité de contrôle élargi », comprenant notamment, lorsque c'est pertinent, un représentant du Service correctionnel du Canada, avant de conclure une entente avec un collaborateur de la justice.**

Les autres membres actuels du comité de contrôle, soit le corps de police et le MSP (affaires policières et services correctionnels) et ceux qui pourraient s'y ajouter ne seraient cependant plus signataires de l'entente, mais seraient néanmoins appelés à s'engager, aux termes de protocoles parallèles, envers le ministre de la Justice. Par exemple, si exceptionnellement un repenté devait être détenu au Québec, le MSP (services correctionnels) devrait dans un protocole particulier garantir au ministre de la Justice que les conditions de détention du témoin seront adéquates, permettant ainsi au signataire de l'entente de rassurer le collaborateur de la justice sur la question de sa sécurité et du caractère adéquat de ses conditions de détention. Il importe en effet de conserver et de consolider les acquis en matière de concertation et d'évaluation préalable du témoin au regard, par exemple, de sa capacité de satisfaire aux exigences d'un programme de protection.

Les ententes conclues avec le collaborateur de la justice en vertu de ce nouveau régime devraient renfermer une clause très explicite indiquant que le signataire gouvernemental, soit le représentant du ministre de la Justice, n'assume pas les obligations des autres ministères et organismes prenant part au processus de protection des témoins en général ou dans le changement d'identité en particulier. Ses responsabilités

se limiteraient à coordonner les actions des divers intervenants engagés dans ces matières; cette clause s'inscrirait dans le sillage de la politique gouvernementale qui permettrait de délimiter clairement les responsabilités de chacun. L'entente devrait faire état de façon explicite du fait que le ministre de la Justice en étant le signataire pour l'État n'en fait pas pour autant le débiteur des diverses obligations découlant de l'entente, sauf lorsqu'il a lui-même pris un engagement particulier au sein de celle-ci.

## **2- Le protocole d'adhésion et de maintien au sein du programme de protection**

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'évaluation de la menace et du degré de protection correspondant constituent des décisions à caractère professionnel qui ne peuvent être négociées, bien que le contrat de collaboration doive mentionner que le collaborateur bénéficiera de mesures de protection s'il satisfait aux exigences d'adhésion et de maintien au sein d'un programme de protection des témoins. Cela dit, il importe que les obligations mutuelles du collaborateur et du service de protection des témoins soient consignées par écrit, le plus clairement possible, afin de limiter les attentes et d'établir sans équivoque les conditions optimales en matière de protection.

**La soussignée recommande que les attentes mutuelles du collaborateur et du service de protection des témoins soient consignées dans un protocole d'adhésion au programme de protection des témoins totalement distinct du contrat de collaboration. La soussignée recommande aussi que, comme il se fait dans la majorité des pays qui utilisent de tels protocoles, toutes les personnes majeures concernées signent ce protocole (c'est-à-dire le collaborateur lui-même de même que ses proches qui, s'ils sont d'accord, deviennent des bénéficiaires des mesures de protection).**

Comme le fait bien remarquer la professeure Viau, le « contrat de protection » constitue en quelque sorte un contrat d'adhésion<sup>68</sup>. Il n'en demeure pas moins que la consignation écrite du protocole d'entente ou d'adhésion<sup>69</sup> est une pratique universellement répandue, essentielle à une saine gestion des rapports entre le collaborateur et le service de protection des témoins. Dans une étude sur les bonnes pratiques en matière de protection des témoins<sup>70</sup>, le Conseil de l'Europe constate :

*Dans les États membres, objets de cette étude, tous les services de protection des témoins ont recours à une sorte de mémorandum d'accord. Au sens formel, il ne s'agit pas d'un contrat; aucun droit n'en découle par conséquent pour le témoin protégé. Il convient davantage de le considérer comme un code de conduite, qui décrit principalement ce que tout témoin protégé doit ou ne doit pas faire dans certaines situations...*

Ce genre de protocole d'adhésion existe au Québec, les services de protection des témoins de la Sûreté du Québec et du Service de police de la Ville de Montréal en ayant déjà élaboré.

**Alors que les contrats de collaboration seraient signés par le ministre de la Justice ou son représentant, la soussignée recommande que les protocoles d'adhésion continuent d'être signés et administrés par les spécialistes de la protection des témoins au Québec, soit les services de la protection des témoins de la Sûreté du Québec et du SPVM ou de l'unité d'harmonisation qui pourrait voir le jour.**

Il n'existe aucune raison de principe de modifier la situation et de créer un autre organisme chargé de

remplir cette fonction. Il importe cependant d'insister sur l'indépendance du service de la protection des témoins au sein du corps de police et de sa parfaite autonomie au regard du service des enquêtes, et de s'assurer que ces principes sont respectés et font régulièrement l'objet d'un rappel dans la formation donnée aux policiers enquêteurs ainsi qu'aux gestionnaires d'enquêtes.

En fait, le protocole élaboré par le service de la protection des témoins de la Sûreté du Québec, que nous avons eu le loisir d'étudier plus attentivement, se compare avantageusement à ceux qui sont utilisés ailleurs dans le monde<sup>71</sup>. Ces protocoles sont généralement explicites sur les questions suivantes :

- Les conditions d'admission et le fait que les promesses qui auraient pu être faites par les policiers au moment de l'enquête ne lient pas le service de protection des témoins.
- Les obligations du service de protection sur les mesures à prendre en vue de protéger l'intéressé et ses proches.
- Les conditions financières de la protection.

Plusieurs programmes que nous avons pu étudier appliquent le « like to like principe », ce qui est loin d'être le cas au Québec. Comme le fait remarquer le comité d'experts mandaté par le Conseil de l'Europe pour étudier les meilleures pratiques en matière de protection des témoins :

*L'admission d'une personne dans un programme de protection des témoins peut entraîner une améliora-*

68 Voir Louise VIAU, précitée, note 34, à la p. 562.

69 Les Américains ainsi que les Ontariens, les Anglais, les Irlandais, les Écossais et, généralement, toutes les personnes que nous avons rencontrées et avec lesquelles nous avons échangé en anglais utilisent l'expression « Memorandum of Understanding » ou « MOU » pour faire référence à ce protocole, en fait, un document écrit attestant de la compréhension et de l'adhésion du sujet.

70 CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), précité, note 28, aux p. 18 et 19.

71 Pour une description de ce que contiennent généralement les protocoles, voir CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), précité, note 28, aux p. 18 et 19.

*tion de sa situation financière. Cela ne doit cependant pas constituer un motif pour entrer. Les trois services de protection de cette étude partent tous du principe selon lequel la situation financière des témoins protégés doit être semblable à celle qu'ils avaient avant leur admission, dans la mesure où celle-ci était supérieure au minimum vital en vigueur dans le pays concerné. Seules les sources légales de revenus sont prises en compte. Si la situation financière précédente était inférieure au minimum vital, l'allocation versée au témoin protégé correspond au minimum vital.<sup>72</sup>*

Pendant ses travaux, la soussignée a pu constater que cette pratique de maintien du niveau de vie a cours notamment aux Pays-Bas, en Suède, en Irlande et en Écosse.

Le « protocole de protection » devrait aussi être explicite sur le traitement des comptes, des dettes, des hypothèques, des contrats et des obligations non liquidés et toute autre obligation financière qu'un changement d'identité pourrait mettre en péril. Le protocole devrait aussi être explicite sur le traitement fiscal réservé aux sommes d'argent données ou avancées au témoin<sup>73</sup>.

- La période nécessaire à l'acquisition de l'autonomie.

À ce chapitre, la soussignée mentionnera seulement que, malgré les bonnes intentions, l'expérience vécue dans de nombreux pays enseigne que les collaborateurs de la justice nécessitent de l'aide à long terme. Il importe de fixer des limites, certes, mais il faut être réaliste : dans le cas de personnes ayant toujours vécu du crime, l'indépendance financière légalement acquise présente un défi énorme.

- La révision périodique de l'évaluation du niveau de la menace et du degré de la protection correspondant.

- Les conditions régissant la fin du programme (diminution de la menace, violation des règles de bonne conduite, commission par le bénéficiaire d'une infraction criminelle ou de tout acte susceptible de mettre en danger, de quelque façon que ce soit, sa sécurité ou celle de ses proches ou le fonctionnement et la confidentialité des méthodes du programme de protection).

Ce dernier point mérite qu'on s'y attarde. En matière de protection, l'État a certes des responsabilités et doit respecter ses engagements, mais la personne protégée est elle-même responsable, et même au premier plan, de sa propre sécurité. Rien ne justifie que l'État protège une personne contre elle-même ou déploie des ressources considérables pour protéger une personne qui participe elle-même à sa mise en danger, par exemple en s'exposant dans les médias<sup>74</sup>. Les protocoles de protection doivent donc prévoir spécifiquement les processus d'expulsion ou de cessation de programme et de résiliation d'ententes en pareil cas.

Les protocoles de protection élaborés au Québec prévoient spécifiquement un mécanisme de signification d'avis écrits au collaborateur pour manquement aux obligations de sécurité, avant d'en arriver à l'exclusion du programme. Ce mécanisme se compare très avantageusement à ce qui existe ailleurs dans le monde<sup>75</sup>. La soussignée mentionne simplement qu'il serait possible d'être plus strict dans l'application de ces mécanismes. Elle constate en effet que le US Marshalls Service, pour ne mentionner que cet exemple souvent cité, est beaucoup moins tolérant que les autorités québécoises en cas de manquement par un collaborateur à ses obligations au regard de sa propre sécurité ou de celle du programme. Aux États-Unis, les exclusions du programme

72 CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), précité note 28, à la p. 21.

73 Dans la mesure où les allocations de réinstallation ne sont pas des avantages, elles ne devraient pas être imposées.

74 À cet égard, la soussignée n'est pas sans s'interroger sur la responsabilité des médias qui, en donnant une tribune à certains collaborateurs, participent ni plus ni moins à ce qui pourrait constituer la chronique d'une mort annoncée.

75 Le modèle mis en place est assez comparable, par exemple, à ce qui prévaut en Écosse ou aux États-Unis.

de protection des témoins sont en effet plus rapides qu'au Québec, ce qui n'est pas mauvais en soi surtout lorsque les ressources sont rares.

· Le règlement des différends.

La gestion des ententes de protection et la collaboration avec les témoins particuliers que sont les collaborateurs de la justice constituent un exercice éminemment complexe. L'expérience enseigne qu'à mesure que la menace se fait plus diffuse et qu'augmente le sentiment de sécurité, le collaborateur de la justice tend à manifester des exigences grandissantes et parfois exagérées face à l'État. C'est dans ce contexte et afin d'éviter toute escalade des demandes que le rapport Guérin recommandait la rédaction d'une entente définitive et prévoyait qu'en cas de litige la magistrature serait en mesure de trancher.

Comme nous l'avons vu, figer une fois pour toutes le contenu de l'entente en ce qui concerne les mesures de protection s'est avéré peu réaliste. Par ailleurs, il faut insister sur le fait que l'évaluation de la menace et des mesures de sécurité correspondantes ne peuvent pas faire l'objet d'une négociation. Le protocole d'adhésion au programme de protection des témoins doit pouvoir évoluer et devrait donc prévoir une révision périodique, par les policiers, de la situation du collaborateur<sup>76</sup>. Cette mesure, couplée à une vigilance de tous les instants sur le plan de l'enquête afin de ne pas créer d'attentes à cette étape, devrait limiter sérieusement la possibilité de récriminations légitimes.

**La soussignée recommande par ailleurs, toujours dans une perspective de prévention des litiges et comme il se fait actuellement dans de nombreuses juridictions y compris le Québec, que le collaborateur de la justice continue de se voir systématiquement offrir l'aide d'un conseiller juridique au moment de signer le protocole d'adhésion au programme de protection des témoins.**

Cette assistance, qui est incidemment déjà offerte au témoin, devrait lui permettre de prendre pleinement conscience du sérieux de la situation et d'être parfaitement informé des conditions et de la portée du document qu'il signe.

En cas de litige sérieux toutefois, il n'est pas sain pour l'image de la justice que la personne chargée d'administrer le programme de protection des témoins soit la seule à laquelle le collaborateur puisse adresser ses récriminations et ait ainsi le dernier mot. Il n'apparaît pas avisé non plus de traiter les protocoles d'adhésion aux programmes de protection comme d'ordinaires contrats dont on peut débattre des conditions devant une cour de justice où le débat est, par définition, public.

Le mémoire présenté à la soussignée par l'Association des témoins spéciaux du Québec laisse clairement voir les insatisfactions liées à l'absence de véhicule indépendant pour pourvoir au règlement des différends sérieux. Les demandes relatives à la création d'une agence indépendante, les revendications dans les médias de même que les poursuites judiciaires fournissent des indices sérieux d'insatisfaction à cet égard.

**Dans ce contexte, la soussignée recommande que les protocoles d'adhésion à un programme de protection des témoins prévoient spécifiquement la possibilité, pour le collaborateur de la justice insatisfait, d'adresser ses doléances par écrit au Bureau de coordination et de suivi afin d'obtenir par écrit une réponse dans un délai raisonnable.**

Le Bureau de coordination et de suivi serait donc chargé de recevoir les plaintes des collaborateurs de la justice (ou de leurs proches) et de les acheminer vers les centres de décision pertinents (soit les différents ministères et organismes concernés et identifiés dans la politique gouvernementale) tout en favorisant autant que possible leur règlement à toutes les étapes.

<sup>76</sup> Par exemple, la loi belge prévoit spécifiquement une révision périodique des ententes de protection tous les six mois.

**La soussignée recommande par ailleurs qu'en cas d'impasse ou d'incapacité pour les centres de décision visés par une plainte, ou encore en cas d'exclusion du programme, il soit possible de s'adresser par écrit au Bureau de coordination et de suivi afin qu'il saisisse un médiateur ou un juge à la retraite du différend.**

Ce dernier devrait être investi de tous les pouvoirs nécessaires pour suggérer des mesures propres à régler l'affaire de manière définitive, mais seulement après que les centres de décision pertinents aient eu l'occasion de solutionner le problème à leur propre niveau.

La soussignée est par ailleurs d'avis que les protocoles d'adhésion ne devraient pas être systématiquement divulgués à la défense lors des procès où témoignent les collaborateurs de la justice. Au moment où le collaborateur témoigne, il est utile à l'évaluation de la valeur probante de son témoignage et de sa crédibilité comme témoin, de savoir que ce dernier a conclu une entente avec la poursuite et s'est vu conférer certains avantages en échange de sa collaboration. La nature et l'étendue des avantages sont directement pertinentes. Il peut s'avérer en outre pertinent de faire savoir que l'État s'est engagé à assurer sa protection mais, à notre avis, il n'est, sauf à de rares exceptions près<sup>77</sup>, aucunement pertinent de connaître l'étendue ou les détails de la protection ou les mesures exactes envisagées pour assurer la sécurité du témoin<sup>78</sup>. Il importe de réitérer que, partout dans le monde, les programmes de protection des témoins prévoient spécifiquement le versement d'allocations de réinstallation et que jamais ces allocations ne sont considérées comme des avantages liés au témoignage et donc qu'il faudrait divulguer.

Les éléments du dossier d'évaluation de la menace et du niveau de sécurité requis, par exemple les résultats de l'évaluation psychologique du collaborateur ou de sa famille aux fins d'un éventuel changement d'identité, devraient aussi demeurer secrets. À cet égard, l'analogie avec les dossiers personnels des plaignants en matière d'agression sexuelle peut être tracée. Des impératifs de sécurité et de protection de la vie privée devraient s'opposer en principe à la divulgation de ces éléments de preuve à la pertinence inexistante à moins bien sûr que la défense n'établisse un fondement à la pertinence selon une procédure inspirée de l'arrêt *R. c. O'Connor*<sup>79</sup> de la Cour suprême du Canada.

### **Le changement d'identité**

Lorsque la collaboration d'une personne avec l'appareil de justice entraîne un danger réel pour sa vie, la réinstallation dans un nouveau milieu peut ne pas suffire. Le changement d'identité offre alors une protection supplémentaire.

Ces dernières années, les doléances avancées par les collaborateurs de la justice concernent particulièrement leur situation au regard d'un éventuel changement d'identité et le mandat confié à la soussignée désigne spécifiquement cet aspect de la protection des témoins comme élément d'étude.

Il est important de ne pas assimiler le changement d'identité au changement de nom. Le changement d'identité entraîne certes un changement de nom de la personne, mais va bien au-delà et est nettement plus exigeant pour elle. Il suppose une rupture totale avec son passé, tant sur le plan personnel que sur le plan juridique, et la création d'une nouvelle personne qui devra absolument aller vivre dans un mi-

77 Le *Witness Protection Act 1996*, Act no 20 of 1996 d'Australie du Sud prévoit spécifiquement un régime de divulgation très limité. Lorsqu'un collaborateur de la justice fait l'objet de mesures de protection, certains éléments très limités doivent être dévoilés au juge du procès. Ce dernier doit en informer la défense seulement s'il croit que, sans cette divulgation, la tenue d'un procès équitable ne serait pas possible. Il s'agit, à notre connaissance, de la seule loi traitant spécifiquement de questions liées à la divulgation.

78 Voir *R. c. Palmer*, [1980] 1 R.C.S. 759.

79 *R. c. O'Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411.

lieu où elle n'est pas connue sous son ancienne identité et où elle ne risque pas de le devenir.

Le rapport Guérin était très peu explicite sur cette question. De l'avis de la soussignée, nombre de doléances concernant la pratique québécoise en matière de changement d'identité découlent de la naïveté avec laquelle de nombreuses personnes, repentis et intervenants confondus, ont envisagé la question des changements d'identité par le passé. Il semble en effet assez clair que de nombreuses désillusions découlent de ce que les demandes et les engagements relatifs au changement d'identité ont parfois été pris sans que les parties en mesurent toute la portée. La confusion persiste, du moins dans l'esprit de certains collaborateurs de la justice, sur la nature du changement d'identité. D'autres doléances sont inhérentes au processus lui-même, à la fois long et complexe.

### **1- Le changement d'identité, une mesure extrême sur le plan personnel**

Les intervenants rencontrés sont unanimes et l'expérience acquise au Québec le confirme : le changement d'identité est une mesure de dernier recours, extrême, difficile à mettre en œuvre sur le plan administratif, et particulièrement éprouvante et exigeante à vivre pour son bénéficiaire et sa famille, à court comme à moyen terme, voire à long terme. Le vieillissement, le besoin du retour aux sources, la perception moindre du danger avec l'écoulement du temps constituent autant de facteurs qui poussent le bénéficiaire à cesser de respecter les exigences de la nouvelle identité.

Sur le plan personnel, la rupture avec le passé exigée par le changement d'identité entraîne aussi la séparation familiale (sauf avec la famille immédiate qui

bénéficierait elle aussi d'un changement d'identité) et la rupture définitive avec l'environnement social, les proches et les amis, le mode de vie antérieur, les habitudes, les diplômes et titres professionnels, les biens et effets personnels, enregistrés ou retraçables, les assurances, etc. Le changement d'identité nécessite en outre l'obligation d'adopter un mode de vie exemplaire, ce qui est loin d'être évident pour les collaborateurs de la justice criminalisés, surtout une fois passé le stade initial de la peur extrême. Un mode de vie rangé est nécessaire à la fois pour des raisons de sécurité, mais aussi afin d'éviter que le bénéficiaire de la nouvelle identité ne jouisse à mauvais escient d'une double identité. Le changement d'identité, souvent trop rapidement réclamé, sous-entend en fait littéralement une perte d'identité et la mort civile par rapport à l'identité d'origine. La nouvelle identité ne peut être acquise qu'à ce prix. Le changement d'identité sécuritaire présuppose de mentir quant à ses origines et à ses antécédents, de rompre la continuité biographique ainsi que l'incapacité à établir des relations interpersonnelles intimes, honnêtes et authentiques, un sentiment inévitable d'isolation et de solitude. L'expérience enseigne, par exemple, qu'un grave risque est associé au fait de divulguer son passé au nouveau conjoint ou à la nouvelle conjointe, un risque inévitablement exacerbé lors de la rupture, fréquente, du nouveau couple. La personne qui a changé d'identité est peut-être spéciale, mais doit vivre sa singularité dans la solitude et la plus totale discrétion. Pour un repentis à la personnalité souvent narcissique, le défi est de taille<sup>80</sup>. Sur les plans émotionnel et psychologique, le renoncement associé au changement d'identité est extrêmement pénible, ce qui explique pourquoi plusieurs collaborateurs refusent le changement d'identité même si cette mesure de protection leur a été offerte<sup>81</sup>. Parfois refusé

81 Divers intervenants dans divers pays ont raconté la même histoire. Il n'est pas rare qu'une personne ayant changé d'identité exige de la part des services gouvernementaux un traitement spécial en invoquant précisément son changement d'identité : « je suis spécial – avant j'étais Monsieur X – maintenant je suis Monsieur Y – j'ai eu un changement d'identité – veuillez donc m'accorder un traitement qui corresponde à mon statut, un traitement spécial ».

82 Pour un aperçu de l'ampleur des renoncements et des difficultés psychologiques qui y sont associées, voir EKOS Research Associates Inc., *Nouvelles identités pour les victimes d'abus : Sondage auprès des clientes*, Rapport final présenté à NIVA Développement des ressources humaines Canada le 12 décembre 2000. Voir aussi EARLY, Pete & SCHUR, Gerald, précité, note 33, Partie III, p. 279-319. Voir enfin CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), précité note 28, à la p. 22.

par ceux qui réclament une nouvelle identité, le renoncement à l'ancienne identité est toutefois essentiel au succès du changement d'identité. Il garantit aussi la sécurité du public en évitant que l'ancien criminel ne vive dorénavant sous une double identité ou une identité d'emprunt, ce qui n'a rien à voir avec une nouvelle identité sécuritaire.

Il est primordial, avant de recourir au changement d'identité, de bien expliquer aux personnes concernées les conséquences graves de ce changement exceptionnel. Il importe de dissiper chez elles toute confusion qui pourrait exister entre le changement d'identité et le simple changement de nom ou encore entre le changement d'identité et la double identité ou l'identité d'emprunt.

La réussite du changement d'identité nécessite une évaluation psychologique préalable positive. Avant de procéder à cette opération, il faut en effet détenir des garanties minimales que le sujet et sa famille sont en mesure de soutenir l'épreuve. À titre d'exemple, à l'instar d'autres services que nous avons rencontrés, le US Marshalls Service procède systématiquement à une évaluation psychologique des candidats dès le moment de leur entrée dans le programme de protection des témoins ou dès qu'il s'avère évident que le changement d'identité sera requis. Les intervenants que nous avons rencontrés sont unanimes : si l'évaluation psychologique conclut que le changement d'identité n'a aucune chance de réussir, il est inutile de tenter l'aventure. Par ailleurs, la majorité des programmes de protection des témoins que nous avons examinés et qui offrent la possibilité d'un changement d'identité, accompagnent souvent cette mesure d'un suivi psychologique, surtout pendant les premiers mois.

**La soussignée recommande donc qu'à tout le moins, une évaluation psychologique du candidat soit obligatoirement effectuée lorsque le**

**changement d'identité est envisagé comme mesure de protection.**

**Il est par ailleurs recommandé que le changement d'identité fasse l'objet d'une rubrique distincte du protocole d'adhésion au programme de protection.**

Cette rubrique, destinée à bien faire voir la gravité de la mesure, devrait prévoir les conditions à remplir pour obtenir un changement d'identité et pour éviter sa révocation<sup>82</sup>.

## **2- Le changement d'identité : une mesure juridiquement et administrativement complexe**

Le changement d'identité, s'il peut s'avérer essentiel à la protection d'un collaborateur de la justice et de ses proches, est une mesure extrêmement difficile à réaliser sur les plans juridique et administratif.

Le changement d'identité remet en question la stabilité et la continuité d'une institution au cœur de l'édifice juridique dans notre société de droit : la personnalité juridique. L'existence de l'individu, son nom, son statut civil sont en effet au cœur de l'organisation sociale. La décision de procéder au changement d'identité d'une personne revient ni plus ni moins qu'au prononcé de sa mort civile et à la création d'une nouvelle personne.

Par ailleurs, il importe de souligner que cette mesure de protection doit être appliquée en vertu d'une logique qui est en directe contradiction avec celle de tous les régimes administratifs qui reposent sur la transparence et la libre circulation de l'information dans notre société. Non seulement la mort civile devra-t-elle être exécutée et un nouvel individu juridique sera-t-il créé, mais le tout devra se faire en secret et sans assurer la continuité de l'information, pour des besoins évidents de sécurité.

<sup>82</sup> Par ailleurs, cette rubrique séparée serait peut-être de nature à satisfaire certaines des préoccupations manifestées par la commission Poitras. Voir rapport Poitras, précité, note 18, aux p. 1203-1204.

La nécessité du secret est non seulement contraire à l'économie générale de notre organisation sociale et juridique, mais pose, sur le plan administratif, d'énormes défis. Il faut en effet nager à contre-courant de systèmes élaborés depuis des années pour assurer l'exactitude et la continuité des renseignements. La chose est complexe. Chaque ministère ou organisme public exerce sur ses banques de données, sur ses fichiers et sur ses ordinateurs, un contrôle autonome, de sorte qu'un changement d'identité requiert actuellement la participation de plusieurs fonctionnaires, chacun travaillant dans son propre ministère ou organisme. Il faut donc procéder de manière à rompre la chaîne d'information tout en conservant l'assurance que le collaborateur de la justice ne bénéficiera pas d'une double identité, mais tout en donnant l'apparence qu'il n'y a pas eu de rupture dans les dossiers. Compte tenu de cette situation, il arrive que les fonctionnaires chargés de l'application des lois résistent à participer à un changement d'identité, parfois au motif que cette procédure est contraire à l'économie générale de la loi qu'ils ont à administrer, mais plus souvent parce que la procédure est complexe et coûteuse ou encore parce qu'ils considèrent que la pratique ne repose pas sur une assise légale suffisante. La soussignée a pu constater que les poches de résistance en ce qui concerne la collaboration des fonctionnaires de l'administration québécoise aux changements d'identité sont relativement rares, mais ne sont pas tout à fait inexistantes. En outre, plusieurs fonctionnaires rencontrés ont exprimé leur malaise face à la perception d'une absence d'assise législative justifiant clairement la pratique. Enfin, il faut souligner que les collaborations administratives acquises par les services de protection des témoins sont à conquérir de nouveau lors des chan-

gements de personnel. Il faut expliquer à nouveau, convaincre à nouveau de la légitimité de la mesure et éduquer encore une fois sur les mesures élémentaires de sécurité à respecter.

**De manière à assurer la coordination et la concertation de toutes les actions en ce qui concerne les changements d'identité, il est recommandé que toutes les demandes de changement d'identité émanant des services de protection des témoins soient traitées par le Bureau de coordination et de suivi du ministère de la Justice.**

En pratique, il appartiendrait donc aux services policiers chargés de la protection des témoins de déterminer la nécessité et la faisabilité du changement d'identité compte tenu de la sévérité de la menace, du degré de protection nécessaire et de la personnalité du collaborateur. Cette décision pourrait ensuite être communiquée au Bureau de coordination du ministère de la Justice qui se chargerait de préparer la demande et de l'acheminer au ministre de la Justice.

En effet, la décision de procéder à un changement d'identité ne doit pas se prendre de façon informelle. À cet égard, plusieurs modèles existent, qui varient suivant l'économie du système juridique dans lequel ils s'inscrivent. Les modèles varient aussi suivant que l'on traite d'un véritable changement d'identité ou d'un simple changement de nom ou encore de la création d'une identité temporaire (*covert identity*)<sup>83</sup>. Il est possible toutefois de noter que, dans un nombre significatif de juridictions, la décision d'autoriser un véritable changement d'identité appartient à un officier de justice, à un magistrat<sup>84</sup> ou à un ministre, en l'occurrence, le ministre de la Justice<sup>85</sup>.

83 Comme c'est le cas, par exemple, en Allemagne. Le service de la police fédérale allemande est responsable sur le plan national de la protection des témoins et de l'attribution d'identités temporaires.

84 Aux États-Unis, c'est un tribunal qui, à la demande du US Marshalls Service, accorde le changement légal d'identité suivant une procédure secrète. En Australie du Sud, c'est aussi un tribunal qui autorise le changement d'identité.

85 Par exemple, la loi belge prévoit que le changement d'identité est octroyé par le ministre de la Justice. En Italie, le changement d'identité est autorisé par décret du ministre de l'Intérieur, pris en concertation avec le ministre de la Justice.

**Il est recommandé que les changements d'identité soient autorisés par le ministre de la Justice du Québec.**

L'autorisation ministérielle exécutée ensuite par le Bureau de coordination devrait être de nature à dissiper les hésitations des divers fonctionnaires gouvernementaux qui collaborent aux changements d'identité en se faisant, parfois, tirer l'oreille au motif que le changement d'identité pourrait être contraire à l'économie générale de la loi qu'ils administrent. La signature du ministre ne constituerait pas à proprement parler un mandat ordonnant la collaboration<sup>86</sup>. Elle devrait toutefois fournir la caution morale suffisante pour assurer une pleine collaboration de tout l'appareil gouvernemental, d'autant plus qu'une politique gouvernementale claire devrait achever de dissiper les derniers doutes quitte à apporter un changement sectoriel à la loi s'il y a lieu.

**Compte tenu de la position centrale occupée par le Directeur de l'état civil et des dispositions définissant son rôle dans le *Code civil du Québec*, la soussignée recommande que la section III du chapitre premier du titre troisième du Livre premier du *Code civil du Québec* soit modifiée de manière à lui fournir plus de latitude dans l'octroi de changements d'identité sécuritaires, allant jusqu'à lui permettre de déroger aux dispositions régissant le changement de nom. Il pourrait être spécifiquement prévu que le Directeur de l'état civil dispose des pouvoirs nécessaires afin de procéder à un changement d'identité sécuritaire lorsque le ministre de la Justice l'a autorisé.**

Finalement, la soussignée insiste pour que, lorsque le collaborateur est détenu, les démarches nécessaires au changement d'identité soient entreprises bien

avant la sortie de prison<sup>87</sup>, ce qui est maintenant acquis dans la pratique et doit continuer.

### **3- L'aspect fédéral-provincial du changement d'identité**

Puisque les instances gouvernementales doivent collaborer au changement d'identité d'un individu, une autre question doit être abordée : celle de la collaboration des instances fédérales concernées par ce changement d'identité. La chose est importante : certains actes de la vie civile, tels la définition du mariage et le divorce, relèvent de la compétence législative fédérale. Par ailleurs, certains documents administratifs nécessaires à la vie en société au Canada relèvent aussi du gouvernement fédéral. C'est le cas notamment de la délivrance du numéro d'assurance sociale, de l'attestation de citoyenneté ou du passeport ainsi que la gestion du casier judiciaire. Dans ce contexte, il est donc évident que la collaboration des autorités fédérales est essentielle à la réussite d'un réel changement d'identité. Or, cette collaboration est parfois compliquée à obtenir.

Au Canada, le législateur fédéral a adopté, le 20 juin 1996, la *Loi sur le programme de protection des témoins*<sup>88</sup>. Cette loi instaure un programme de protection des témoins pour la GRC. On y confie au Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada le soin de l'administrer, et ce, sous l'autorité du Solliciteur général du Canada. Ce programme entre au premier chef en application lorsqu'un individu collabore avec les autorités fédérales lors des enquêtes et des poursuites entamées par la GRC ou le Procureur général du Canada. Dans les faits, cependant, le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et les officiers de ce corps de police offrent une interprétation de la *Loi sur le programme de pro-*

86 Aux Pays-Bas, la décision du ministre de la Justice autorisant le changement d'identité provisoire constitue ni plus ni moins la délivrance d'un mandat ordonnant aux fonctionnaires compétents d'accomplir les actes nécessaires au changement d'identité

87 La commission Poitras, dans son rapport, précité, note 18, à la p. 1204, s'inquiétait de ce que les démarches nécessaires aux changements d'identité étaient entreprises tardivement de sorte qu'à sa sortie de prison, le collaborateur n'avait toujours pas de nouvelle identité. Voir aussi Louise VIAU, précitée, note 34, à la p. 544.

88 Précitée, note 15.

*tection des témoins* qui lui confère une portée excessive et revient à dire que la protection des témoins et le changement d'identité seraient de compétence fédérale, ce qui n'est pas le cas. En raison de cette interprétation, il est impossible d'obtenir la collaboration d'une agence gouvernementale fédérale, si la GRC n'a pas préalablement admis dans son programme le collaborateur de la justice dont l'identité doit être changée. Ainsi, par exemple, il faut établir qu'un collaborateur de la justice satisfait à toutes les exigences du programme de protection des témoins de la GRC avant d'obtenir la délivrance d'un nouveau numéro d'assurance sociale. Dans la même logique, les autorités fédérales, qui désirent procéder à un changement d'identité, ne considèrent pas qu'il est nécessaire de demander l'admission d'un collaborateur « fédéral » dans un programme provincial lorsqu'elles désirent, par exemple, obtenir un nouveau certificat de naissance. Elles se contentent parfois de s'adresser directement au Directeur de l'état civil de la province, à la Société de l'assurance automobile, à la Régie de l'assurance maladie, ou plus généralement au fonctionnaire chargé de coordonner de telles actions au ministère de la Sécurité publique. Cette interprétation de la loi fédérale est source de nombreux délais et de tracasseries administratives.

**La soussignée recommande donc que les personnes responsables de la protection des collaborateurs de la justice au Québec, notamment le ministre de la Justice et le ministre de la Sécurité publique, entament sans tarder des discussions avec le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada afin que soit revue l'interprétation de la portée de la loi fédérale et que soit facilitée la collaboration fédérale-provinciale dans le domaine des changements d'identité.**

Entre-temps, la GRC devrait être invitée à adresser toutes demandes relatives à un changement d'iden-

tité au Bureau de coordination et de suivi des ententes du ministère de la Justice qui devrait être créé. Ce dernier devrait en effet devenir le « guichet unique » au Québec en la matière.

#### **4- La sécurité entourant le changement d'identité**

La question de la sécurité entourant les changements d'identité doit elle aussi être abordée. Au cours de ses travaux, la soussignée a pu constater qu'au Québec, contrairement à ce qui se fait ailleurs au Canada et dans le monde<sup>89</sup>, il y a peu d'enquêtes formelles de sécurité pour s'assurer que les divers fonctionnaires gouvernementaux qui manipulent les dossiers de changements d'identité offrent des garanties satisfaisantes de sécurité.

**La soussignée recommande que, dans les ministères et organismes dont la collaboration est essentielle pour effectuer des changements d'identité sécuritaires, certains postes soient identifiés comme nécessitant une accréditation sécuritaire. Ne devraient devenir titulaires de ces postes que les personnes ayant fait l'objet d'une enquête de sécurité satisfaisante.**

#### **L'instauration d'une « culture de sécurité » au regard de la protection des collaborateurs de justice**

Au-delà de la nécessité de mettre en place des enquêtes de sécurité concernant les personnes autorisées à accomplir les gestes administratifs nécessaires aux changements d'identité, la soussignée est d'avis que des efforts supplémentaires devraient être consentis afin de parvenir à instaurer une véritable « culture de la sécurité » entourant la protection des collaborateurs de la justice. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler le fait que certains employés du gouvernement sont allés jusqu'à vendre des renseignements sensibles au crime organisé.

<sup>89</sup> Par exemple, la loi belge prévoit spécifiquement une classification de sécurité des personnes pouvant accéder aux dossiers de changement d'identité.

Par ailleurs, dans son rapport, la commission Poitras constatait certaines failles en ce qui concerne la protection de l'anonymat des informateurs de police et agents civils d'infiltration<sup>90</sup>. La soussignée n'a pas vérifié si des correctifs avaient été apportés aux situations plus particulièrement décrites, mais reste convaincue que des efforts de tous les instants doivent être consentis afin de développer et de maintenir la compréhension de la part de tous les intervenants de la nécessité de protéger l'anonymat des collaborateurs de la justice. Les policiers doivent bien sûr être convaincus de l'importance capitale d'adopter des comportements sécuritaires, mais il doit en aller de même de tout l'appareil gouvernemental et judiciaire, du public et des collaborateurs eux-mêmes.

Les comportements sécuritaires doivent bien sûr viser la protection des collaborateurs de la justice mais aussi et, tout aussi important, la sécurité des personnes qui en assument la responsabilité. L'intégrité des programmes de protection des témoins ne peut être assurée que par l'adoption de comportements qui reflètent une préoccupation constante pour la sécurité de tous.

**L'article 29 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>91</sup> devrait faire l'objet d'une modification afin que les mots « notamment un programme de protection des témoins » y soient ajoutés à la fin. Cette modification mineure permettrait de réaffirmer la politique gouvernementale en matière de protection des collaborateurs de justice. Il est à noter qu'une formulation identique a été introduite en 2002 à l'article 69.0.0.15 de la *Loi sur le ministère du Revenu*<sup>92</sup>.**

***La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* devrait aussi être modifiée par l'ajout d'un texte équivalent à l'article 11 de la *Loi sur le programme de protection des témoins fédérale interdisant spécifiquement la divulgation de renseignements pouvant permettre de découvrir qu'une personne a fait l'objet d'un changement d'identité, le lieu de réinstallation d'une personne ou encore pouvant mettre en péril l'intégrité ou l'efficacité d'un programme de protection des témoins.***

Cette infraction devrait s'appliquer à tous, y compris aux collaborateurs de justice adoptant des comportements susceptibles de mettre en péril leur changement d'identité<sup>93</sup>.

### **La protection des collaborateurs de la justice pendant la détention**

Une bonne majorité des collaborateurs de la justice ont entretenu, avant leur collaboration avec la justice, des liens avec le monde criminel et ont eu des activités criminelles. Les ententes de collaboration passées entre l'État et ces derniers exigent qu'ils confessent leur passé criminel. Règle générale, en échange de sa collaboration, le substitut du Procureur général conclura, avec le collaborateur, une entente sur l'étendue des poursuites et sur les représentations sur la détermination de la peine, laquelle est dans tous les cas déterminée par le tribunal. Il en résulte donc que nombre de collaborateurs de la justice sont incarcérés au moment où ils rendent témoignage et même pendant un certain nombre d'années après leur collaboration. En principe, lorsque le collaborateur est

90 Rapport Poitras, précité, note 18, aux p. 1193-1195.

91 L.R.Q., c. A-2.1.

92 L.R.Q., c. M-31.

93 On peut noter que l'art. 40 du *Criminal Justice Act, 1999* d'Irlande crée ce genre d'infraction alors que le programme de protection des témoins existe sans assise législative. L'article 40 de la loi reconnaît simplement l'existence du programme et prévoit une infraction en cas de divulgation de renseignements. Autrement dit, il n'est pas nécessaire d'adopter une loi créant spécifiquement un programme de protection des témoins pour ériger en infraction le fait de mettre en péril pareil programme ou mettant en péril un changement d'identité.

incarcéré pour une période de deux ans et plus, il devrait purger sa peine dans un pénitencier fédéral. On voit tout de suite poindre la difficulté : peu importe l'entente conclue avec les autorités provinciales, c'est le Service correctionnel du Canada qui a, en principe, juridiction sur le collaborateur.

Les autorités québécoises, en accord avec les collaborateurs de la justice et conformément à ce que la loi permet, ont pris l'habitude de négocier des ententes fédérales-provinciales *ad hoc* de manière à se voir conférer la garde des collaborateurs de la justice qui auraient autrement dû être sous la responsabilité des autorités fédérales. Ces ententes présentaient certes l'avantage de garantir la proximité géographique des collaborateurs de la justice, mais elles ont été à l'origine de nombreuses désillusions, notamment pour les collaborateurs.

Les « contrats de délateurs » prévoient régulièrement que les collaborateurs de la justice auront, pendant leur incarcération, les mêmes droits et privilèges que les autres détenus et qu'ils pourront bénéficier des mêmes programmes. Au-delà de sa mission, qui est d'assurer la garde des personnes détenues en prévention et de celles condamnées à des peines inférieures à deux ans, la Direction générale des services correctionnels a mis en place des programmes propres aux collaborateurs de la justice (formation à distance, suivi psychologique, suivi particulier en absence temporaire). Toutefois, ces programmes ne sont pas comparables à ce qui peut exister dans les pénitenciers fédéraux. Les établissements provinciaux ne sont tout simplement pas conçus, équipés et organisés pour accommoder les longs séjours. Par exemple, ils ne disposent pas de programme de visites familiales privées tels les « roulettes familiales ».

La signature quasi systématique d'ententes fédérales-provinciales a aussi été à l'origine de la création d'attentes irréalistes, de déceptions et de désillusions chez les collaborateurs de la justice, qui ont parfois espéré le jumelage des avantages offerts par le système fédéral et par le système provincial. En effet, la perception des témoins repentis quant aux avantages qu'ils peuvent obtenir en purgeant leur peine au sein d'établissements provinciaux est souvent erronée<sup>94</sup>. Ils croient notamment que leurs conditions de détention seront meilleures, qu'ils seront automatiquement libérés au sixième de leur peine ou qu'ils ne seront pas détenus en région éloignée.

Par ailleurs, peu importe le contenu des ententes fédérales-provinciales, l'article 115(1) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*<sup>95</sup> est incompatible avec l'article 22.2 de la *Loi sur les services correctionnels* du Québec<sup>96</sup> et ne permet pas que les personnes incarcérées pour une peine d'emprisonnement à perpétuité comme peine maximale puissent être admises à un programme de réinsertion sociale avant le tiers de leur peine. Par ailleurs, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* prévoit que la Commission nationale des libérations conditionnelles demeure l'autorité décisionnelle compétente au regard de la libération conditionnelle des personnes purgeant une peine minimale d'emprisonnement à perpétuité.

Dans les autres cas, c'est la Commission québécoise des libérations conditionnelles qui prend les décisions concernant les libérations conditionnelles des repentis détenus au Québec et ce sont les agents de probation de la Direction générale des services correctionnels du Québec qui en assurent le suivi. Il faut mentionner à cet égard un autre inconvénient ma-

94 À cet égard, le mémoire présenté par l'Association des témoins spéciaux du Québec à la soussignée laisse clairement voir cet état de fait. On s'y plaint que les détenus dans les établissements provinciaux ne bénéficient pas des avantages consentis aux détenus dans les établissements fédéraux. On donne notamment l'exemple de la « roulotte ».

95 *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.R.C., c. C-44.6.

96 *Loi sur les services correctionnels*, L.R.Q., c. S-4.01

jeur des ententes fédérales-provinciales. Lorsqu'un collaborateur de la justice en processus de réinsertion sociale doit être réinstallé à l'extérieur de la province pour assurer sa sécurité, les autorités québécoises sont alors privées de compétence pour assurer le suivi de l'entente à l'extérieur du territoire québécois. Si les autorités fédérales avaient gardé compétence sur ce collaborateur, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada pourraient exercer la surveillance sur le collaborateur. Le fait de réinstaller le repenti à l'extérieur de la province suppose que celui-ci devient alors assujéti au régime fédéral, ce qui souvent est cause de difficultés pour le détenu qui doit se soumettre à de nouvelles normes ou règles.

Pendant ses travaux, la soussignée a été informée que le Service correctionnel du Canada travaillerait à l'élaboration d'un programme particulier de détention pour les collaborateurs de la justice. Il faut s'en réjouir puisque le traitement convenable des détenus qui collaborent avec la justice et qui purgent une longue peine constitue une responsabilité fédérale que les provinces ne devraient pas assumer. Il est anormal que cette responsabilité ait été éludée pendant des années au moyen de signature d'ententes fédérales-provinciales qui avaient pour effet de transférer cette responsabilité aux autorités provinciales. Il faut espérer que les ressources financières qui doivent être octroyées pour la détention des ces collaborateurs de justice soient dûment dégagées et allouées en vue de leur fournir des conditions de détention décentes. Ces conditions doivent être au moins comparables à celles des autres détenus.

Quoi qu'il en soit, certains collaborateurs de la justice purgent toujours des peines fédérales dans des prisons provinciales.

**Dans ce contexte, la soussignée recommande qu'un groupe de travail restreint soit créé afin d'évaluer ces cas particuliers et de déterminer s'il ne serait pas souhaitable de revoir l'entente**

**fédérale-provinciale dans certains cas afin qu'ils puissent, lorsque la situation l'exige, être transférés dans des pénitenciers fédéraux.**

Dans la mesure où le collaborateur de la justice avec lequel est conclue une entente de protection purgera une peine dans un établissement fédéral, il faut se garder de prendre des engagements au regard de ses conditions de détention au moment de la conclusion d'un accord de collaboration. Le Procureur général ou le ministre de la Justice du Québec ne peut tout simplement pas prendre d'engagement au nom du gouvernement fédéral. Il lui faudrait toutefois prendre des mesures pour s'assurer de la collaboration des autorités fédérales. Ainsi, lors de la coordination des différentes instances préalablement à la signature d'une entente de collaboration, le Service correctionnel du Canada devrait être avisé et le futur collaborateur devrait être informé par les autorités compétentes des conditions de détention auxquelles il doit s'attendre. Un protocole entre les autorités gouvernementales devrait régir ce genre d'arrangements intergouvernementaux.

Cela dit, il pourra arriver qu'un collaborateur de la justice soit détenu sous la responsabilité d'un établissement de détention provincial. Ce sera souvent le cas pendant la période de négociation et d'évaluation au regard d'une éventuelle collaboration avec les autorités, pendant la période de détention préventive du collaborateur prévenu, dans le cas où ce dernier se verrait condamné à purger une peine d'emprisonnement de moins de deux ans ou encore dans l'éventualité où, pour une raison ou pour une autre, une entente fédérale-provinciale devrait être conclue, conférant la garde du collaborateur à l'autorité québécoise. Les remarques qui suivent s'appliquent à ces cas particuliers.

Dans tous ces cas, le problème est plutôt facile à cerner. Dans le milieu spécial et particulièrement violent de la détention, les collaborateurs de la justice n'ont pas la cote. Les codétenus présentent même

pour le repentir détenu une source de danger que l'on peut qualifier d'extrême. Dans de nombreux pays, la seule manière vraiment sécuritaire de protéger les collaborateurs détenus contre les attaques des autres détenus se résume à les maintenir en isolement. Au Québec, des secteurs ont été spécialement aménagés à l'intérieur d'établissements de détention existants. Des régimes de vie particuliers, et plus permissifs que ceux dont jouit la population carcérale régulière, ont été élaborés et des privilèges tels que la télévision câblée et l'ordinateur en cellule ont été accordés. Ces mesures visent certainement à compenser l'isolement inhérent aux mesures de sécurité destinées à assurer la protection. Aux yeux de la soussignée, il s'agit d'un minimum nécessaire. Si le collaborateur de la justice n'a pas nécessairement été trouvé dans une église, suivant l'expression populaire souvent utilisée, il ne serait pas justifiable de le maintenir dans des conditions de détention plus pénibles que les conditions imposées aux personnes contre lesquelles il témoigne ou qu'il a aidé à faire condamner. À plus ou moins long terme, cette situation risquerait de tarir le recrutement des collaborateurs de la justice et d'entraver la lutte contre le crime organisé et le terrorisme.

Plusieurs pays d'Europe ont prévu la détention des collaborateurs de la justice dans des prisons spéciales ou des unités pénitentiaires spéciales<sup>97</sup>. Si le Québec entend poursuivre dans la voie de l'utilisation de collaborateurs de la justice, il devra se résoudre à consacrer les ressources nécessaires à un traitement équitable des collaborateurs de la justice et devra peut-être multiplier les unités pénitentiaires spéciales.

**À tout le moins, la soussignée recommande la mise en place de services et de programmes spécialement adaptés à cette clientèle particulière.**

Manifestement, les programmes conçus par la Direction générale des services correctionnels pour répondre aux besoins de sa clientèle régulière, à savoir les personnes prévenues et les personnes condamnées à des peines inférieures à deux ans, ne répondent pas totalement aux besoins de la clientèle particulière que constituent les collaborateurs de la justice. Des efforts supplémentaires devraient être déployés à cet égard, particulièrement en ce qui concerne les programmes de réinsertion sociale afin notamment de bien préparer la sortie de prison des collaborateurs qui devront amorcer une nouvelle vie sous une nouvelle identité.

**En outre, afin de fournir une assise législative plus claire à une pratique qui a cours, une modification à la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* pourrait être apportée afin de spécifier que la Commission québécoise des libérations conditionnelles doit tenir compte, dans l'exécution de sa mission, des particularités propres aux collaborateurs de la justice.**

**La soussignée recommande aussi que le ministre de la Sécurité publique du Québec entreprenne des démarches auprès des autorités compétentes pour que la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* fasse l'objet de modifications allant dans le même sens.**

<sup>97</sup> CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), précité, note 28, aux p. 14 et 21.

# Annexes

## Annexe I

### Les recommandations

- Le gouvernement du Québec devrait adopter une politique de protection des collaborateurs de la justice, témoignant de son engagement clair envers la sécurité de ceux qui acceptent de collaborer avec la justice et qui, de ce fait, voient leur vie ou leur sécurité, ou celles de leurs proches, menacées; la protection des témoins serait ainsi reconnue comme une responsabilité gouvernementale.
- Le gouvernement du Québec devrait allouer à la mise en œuvre de cette politique toutes les ressources et tous les moyens nécessaires à la protection des collaborateurs de la justice, indiquant par là qu'il en fait une priorité gouvernementale, notamment parce qu'il y voit un moyen essentiel de lutter efficacement contre le crime organisé et le terrorisme ainsi que contre les autres formes de criminalité grave, étant disposé à assumer le coût de leur protection même si l'expérience révèle que ce coût est nécessairement élevé, entre autres parce que des dépenses s'imposent tant et aussi longtemps que persiste une menace de représailles contre le témoin.
- Le gouvernement du Québec devrait engager des discussions sérieuses avec le gouvernement fédéral afin que les actions en matière de protection des témoins soient mieux concertées. Par ailleurs, le gouvernement du Québec devrait insister auprès du gouvernement fédéral pour que ce dernier alloue toutes les ressources nécessaires à la protection des collaborateurs de la justice dans les domaines qui sont de son ressort.
- En conformité avec l'engagement contenu dans la politique gouvernementale sur la protection des collaborateurs de la justice, le ministère de la Justice devrait créer un bureau chargé de la coordination et du suivi de la protection des collaborateurs de la justice de même que des demandes de changement d'identité (qui pourrait être appelé le Bureau de coordination et de suivi des ententes). Ce bureau devrait être composé de quelques fonctionnaires indépendants de la poursuite et des enquêtes.
- Ce bureau, à caractère permanent, devrait assumer toutes les tâches administratives découlant de l'utilisation et de la protection de collaborateurs de la justice, à l'exception des

tâches relevant de l'expertise policière en matière d'évaluation de la menace et de protection du témoin sur le terrain.

\* \* \* \* \*

- Par ailleurs, une réflexion sérieuse devrait être amorcée sur la possibilité de constituer une unité chargée formellement de coordonner l'action des deux services de police habilités à offrir les services d'un programme de protection des témoins et d'harmoniser les pratiques. À tout le moins, à plus court terme, il faudrait créer un comité d'harmonisation des pratiques policières en matière de protection des collaborateurs de la justice.
- L'annexe G de la *Loi sur la police* devrait en outre être modifiée afin de refléter la pratique actuelle où seuls les services de police offrant des services de niveau 5 et 6 ont mis en place un programme de protection des témoins.
- Par ailleurs, la *Loi sur la police* devrait être modifiée de manière à établir clairement que seuls les corps de police habilités à mettre en place des programmes de protection des témoins sont autorisés à recourir aux services d'agents civils d'infiltration.
- En attendant ces modifications législatives, des directives (sauf pour le SPVM) obligeant la consultation du Service de la protection des témoins de la Sûreté du Québec doivent être adoptées et une formation aux policiers appartenant à un corps de police offrant un niveau de service qui ne comprend pas la protection des témoins s'impose pour que soient régulièrement rappelées les difficultés liées à la protection des agents civils d'infiltration.
- Par ailleurs, dans tous les cas où on compte recourir aux services d'un agent civil d'infiltration, les directives régissant les enquêtes policières devraient établir clairement un mécanisme d'évaluation préalable des agents civils d'infiltration par les unités de protection des témoins avant qu'une entente soit conclue avec eux par les corps de police.
- Dans tous les cas, il faudrait en outre régulièrement rappeler aux enquêteurs qui travaillent avec des collaborateurs de la justice les directives visant à indiquer que les conditions relatives à la protection des témoins repentis relèvent de l'unité de protection des témoins et non des unités d'enquête. Des sessions de formation destinées expressément à leur expliquer l'importance fondamentale de la séparation nette entre l'enquête et la protection devraient être régulièrement organisées. Ces sessions de formation devraient aussi profiter aux gestionnaires chargés de l'application de ces directives.

\* \* \* \* \*

- Pour remédier aux difficultés engendrées par les « contrats de délateurs » actuels, on devrait distinguer complètement le « contrat de collaboration » et le « protocole d'adhésion au programme de protection des témoins ». Le collaborateur de la justice devrait en effet signer deux documents distincts, soit un contrat de collaborateur et un protocole de respect des conditions imposées par le programme de protection.
- L'entente actuellement prévue dans la directive Témoin repent (TEM-3) ne devrait être signée que par un représentant du ministre de la Justice, conférant ainsi à ce dernier un rôle de « guichet unique » en matière de gestion des collaborateurs de justice.
- Le ministre de la Justice ou son représentant devrait avoir la possibilité de consulter un « comité de contrôle élargi », comprenant, lorsque c'est pertinent, notamment un représentant du Service correctionnel du Canada, avant de conclure une entente avec un collaborateur de la justice.
- Alors que les contrats de collaboration seraient signés par le ministre de la Justice ou son représentant, les protocoles d'adhésion devraient continuer d'être signés et administrés par les spécialistes de la protection des témoins au Québec, soit les services de la protection des témoins de la Sûreté du Québec et du SPVM ou de l'unité d'harmonisation qui pourrait voir le jour.
- Ces protocoles d'adhésion devraient consigner les attentes mutuelles en matière de protection des collaborateurs de la justice de même que les conditions à respecter par le bénéficiaire pour être admis et maintenu dans le programme. Ils devraient être signés par toutes les personnes majeures bénéficiaires des mesures de protection.
- Dans une perspective de prévention des litiges et comme il se fait dans de nombreuses juridictions, le collaborateur de la justice devrait continuer, comme cela se fait actuellement, de se voir systématiquement offrir l'aide d'un conseiller juridique au moment de signer le protocole d'adhésion au programme de protection des témoins.
- Les protocoles d'adhésion à un programme de protection des témoins devraient spécifiquement prévoir la possibilité, pour le collaborateur de la justice insatisfait, d'adresser ses doléances par écrit au Bureau de coordination et de suivi afin d'obtenir par écrit une réponse dans un délai raisonnable.
- En cas d'impasse ou d'incapacité pour les centres de décision visés par une plainte, ou encore en cas d'exclusion du programme, il devrait être possible de s'adresser par écrit au

Bureau de coordination et de suivi afin qu'il saisisse un médiateur ou un juge à la retraite du différend.

\* \* \* \* \*

- Le changement d'identité devrait faire l'objet d'une rubrique distincte du protocole d'adhésion au programme de protection.
- Par ailleurs, une évaluation psychologique du candidat devrait obligatoirement être effectuée lorsque le changement d'identité est envisagé comme mesure de protection. À de très rares exceptions près, cette évaluation destinée à vérifier les aptitudes du témoin à vivre sous une nouvelle identité ne devrait pas être divulguée.
- De manière à assurer la coordination et la concertation de toutes les actions en ce qui concerne les changements d'identité, toutes les recommandations de changement d'identité émanant des services de protection des témoins devraient être traitées par le Bureau de coordination et de suivi du ministère de la Justice.
- Les changements d'identité devraient être formellement autorisés par le ministre de la Justice du Québec ou un représentant désigné par ce dernier.
- Compte tenu de la position centrale occupée par le Directeur de l'état civil et des dispositions définissant son rôle dans le *Code civil du Québec*, la section III du chapitre premier du titre troisième du Livre premier du *Code civil du Québec* devrait être modifiée de manière à lui fournir plus de latitude dans l'octroi de changements d'identité sécuritaires, allant jusqu'à lui permettre de déroger aux dispositions régissant le changement de nom. Il pourrait être spécifiquement prévu que le Directeur de l'état civil dispose des pouvoirs nécessaires afin de procéder à un changement d'identité sécuritaire lorsque le ministre de la Justice l'a autorisé.
- Les personnes responsables de la protection des collaborateurs de la justice au Québec, notamment le ministre de la Justice et le ministre de la Sécurité publique, devraient entamer sans tarder des discussions avec le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada afin que soit revue l'interprétation de la portée de la loi fédérale sur le programme de protection des témoins et que soit facilitée la collaboration fédérale-provinciale dans le domaine des changements d'identité.
- Dans les ministères et organismes dont la collaboration est essentielle pour effectuer des changements d'identité sécuritaires, certains postes devraient sans délai être identifiés

comme nécessitant une accréditation sécuritaire. Ne devraient devenir titulaires de ces postes que les personnes ayant fait l'objet d'une enquête de sécurité satisfaisante.

- L'article 29 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* devrait faire l'objet d'une modification afin que les mots « notamment un programme de protection des témoins » y soient ajoutés à la fin. Cette modification permettrait de confirmer la politique gouvernementale en matière de protection des collaborateurs de justice.
- La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* devrait aussi être modifiée par l'ajout d'un texte équivalent à l'article 11 de la *Loi sur le programme de protection des témoins* fédérale interdisant spécifiquement la divulgation de renseignements pouvant permettre de découvrir qu'une personne a fait l'objet d'un changement d'identité, le lieu de réinstallation d'une telle personne ou encore pouvant mettre en péril l'intégrité ou l'efficacité d'un programme de protection des témoins.

\* \* \* \* \*

- En ce qui concerne les conditions de détention, un groupe de travail restreint devrait être créé pour évaluer le cas des détenus purgeant de longues peines dans des établissements de détention provinciaux afin de déterminer s'il ne serait pas souhaitable de revoir l'entente fédérale-provinciale, dans certains cas, afin qu'ils puissent être transférés dans des pénitenciers fédéraux.
- Dans le cas de détenus purgeant de longues peines, il faudrait mettre en place des services et des programmes spécialement adaptés à cette clientèle particulière.
- En outre, afin de fournir une assise législative plus claire à une pratique qui a cours, une modification à la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* pourrait être apportée afin de spécifier que la Commission des libérations conditionnelles doit tenir compte, dans l'exécution de sa mission, des particularités propres aux collaborateurs de justice.
- Le ministre de la Sécurité publique du Québec devrait entreprendre des démarches auprès des autorités compétentes pour que la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* fasse l'objet de modifications allant dans le même sens.

## **Annexe II**

---

### **Mandat**

À titre de présidente du Comité de travail regroupant des représentants désignés par les principaux organismes impliqués dans le contrôle et la protection des collaborateurs de la justice, soit les ministères de la Sécurité publique et de la Justice, Me Anne-Marie Boisvert, a comme mandat de :

1. Procéder à la réalisation d'une étude comparative entre ce qui se fait au Québec, au regard de ce que contiennent les ententes types, et ce que prévoient ailleurs dans le monde les législations ou les programmes en matière de protection des collaborateurs de la justice, particulièrement en ce qui touche les conditions de détention, les changements d'identité et les autres mesures de protection.
2. Proposer un modèle de fonctionnement approprié au contexte québécois.
3. S'il y a lieu, suggérer les mesures administratives souhaitables ou les modifications législatives sectorielles qui peuvent sembler appropriées afin de renforcer le degré de protection accordé aux collaborateurs de la justice.

## **Annexe III**

---

### **Personnes et organismes rencontrés / consultés**

- Bundeskriminalamt (Office fédéral pour la police criminelle d'Allemagne), responsable du programme de protection des témoins ( 21 juin 2004)
- British Home Office, Witness Protection and Intimidation Team (14 juin 2004)
- Commission québécoise des libérations conditionnelles (12 mars 2004)
- Commission nationale des libérations conditionnelles (16 et 26 avril 2004)
- Directeur de l'état civil alors en fonction et son prédécesseur (11 mai et 7 avril 2004)
- Direction générale de la police judiciaire belge (22-23 juin 2004)
- Direction générale des services correctionnels du Québec (12 mars 2004)
- Garda Siochana (Police nationale d'Irlande) ( 15 juin 2004)
- Gendarmerie royale du Canada (1<sup>er</sup> et 16 avril 2004)
- Her Majesty Customs and Excise – Delta Project (14 juin 2004)
- London Metropolitan Police (Criminal justice protection Unit) (15 juin 2004)
- Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille du Québec (11 mai 2004)
- Ministère de la Justice de l'Ontario, Witness Protection Program (26 avril 2004)
- Ministère de la Justice du Québec, Bureau de lutte au crime organisé (B.L.A.C.O.), (21 mai 2004)
- Ministère de la Sécurité publique du Québec (12 mars 2004)
- Ministère du Revenu du Québec, Direction des enquêtes (10 mai 2004)
- Police fédérale belge et Parquet (22 et 13 juin 2004)
- Police nationale des Pays-Bas, Unité de protection des témoins (1<sup>er</sup> avril 2004)

- Régie de l'assurance-maladie du Québec, Service de support aux opérations (10 mai 2004)
- Régie des rentes du Québec, Direction des affaires juridiques (10 mai 2004)
- Scottish Drug Enforcement Agency, responsable du Scottish Witness Liaison Unit (17 et 18 juin 2004)
- Scottish Crown Office and Procurator Fiscal Service (17 juin 2004)
- Service correctionnel du Canada (26 avril 2004)
- Service de police de la Ville de Montréal (2 avril 2004)
- Servizio Centrale Di Protezione (Service central de protection des témoins) et Direzione Nazionale Antimafia (Direction nationale antimafia du ministère de la Justice) (24 juin 2004)
- Société de l'assurance automobile du Québec (10 mai 2004)
- Sûreté du Québec, Service de la protection des témoins (7 et 16 avril 2004)
- Unité de la protection des témoins de la police nationale suédoise (24 septembre 2004)
- US Marshalls Service (25 octobre 2004)

Mentionnons enfin que la soussignée n'a pas rencontré, comme ils le demandaient, les membres de l'Association des témoins spéciaux du Québec dont quelques-uns, il importe de le souligner, poursuivent présentement le Procureur général du Québec devant les tribunaux. Elle a toutefois soigneusement analysé les représentations écrites soumises, à son invitation, par cette association.

## **Annexe IV**

---

### **Bibliographie**

#### **Articles de périodiques**

- MONTANINO, Fred, “Unintended Victims of Organized Crime Witness Protection”, 2 CJPR 392.
- OSCAPPELLA, Eugene “A Study of Informers in England”, [1980] *Crim. Law.Rev.* 136.
- VIAU, Louise, « L'utilisation des délateurs dans la lutte au crime organisé », *Les Journées strasbourgeoises 2000*, Les Éditions Yvon Blais 2001, p. 523.

#### **Monographies et rapports**

- BEERNAERT, Marie-Aude, *Repentis et collaborateurs de justice dans le système pénal : analyse comparée et critique*, Bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruylant, Bruxelles, 2002.
- CONSEIL DE L'EUROPE, Comité d'experts sur la protection des témoins et des repentis en relation avec les actes de terrorisme (PC-PW), *Conclusions du rapport final sur la protection des témoins et des repentis en relation avec les actes de terrorisme*, Strasbourg, 18 septembre 2003.
- CONSEIL DE L'EUROPE, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), Comité d'experts sur les aspects de droit pénal et les aspects criminologiques de la criminalité organisée (PC-CO), *Rapport sur la protection des témoins (étude de bonne pratique)- Pour éviter que les témoins ne deviennent des victimes...*, Strasbourg, 24 mars 1999.
- EARLEY, Pete and Gerald SHUR, *Witsec, Inside the Federal Witness Protection Program*, Bantam Books, New York, 2003
- GRAVEL, Sylvie et S. BORDELAIS, *Le recours aux délateurs dans le contexte de l'administration de la justice québécoise*, (Université de Montréal, CICC, 1993).
- Groupe de travail chargé d'examiner les pratiques en matière d'enquêtes criminelles au sein des corps de police du Québec – *rapport final*, novembre 1996, (Rapport Bellemare).

- Groupe de travail sur l'administration de la justice en matière criminelle, *Rapport*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de la Justice, Ministère de la Sécurité publique, décembre 1991 (rapport Guérin).
- MACKAREL, Mark, RAIT, Fiona and Suzan MOODY, *Briefing Paper on Legal Issues and Witness Protection in Criminal Cases*, Department of Law, University of Dundee, The Scottish Executive Central Research Unit, 2001.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC ; MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Rapport sur l'utilisation des repentis en 1998*, juin 2000.
- MONTY, Paul, *Le recours aux délateurs – Les suites du Rapport Guérin : L'expérience québécoise*, Gouvernement du Québec, Ministère de la Justice, Direction générale des affaires criminelles et pénales, 5 mai 1998.
- POITRAS, L. A., VIAU, L., PERREAULT, A., *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, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, décembre 1998, 2 volumes, 1734 pages et appendices, annexes, sommaire et 2 cd-rom.
- SCOTTISH EXECUTIVE JUSTICE DEPARTMENT, *Towards a Just Conclusion, Vulnerable and Intimidated Witnesses in Scottish Criminal and Civil Cases*, June 2000 (consultation paper and action plan)
- SÉNAT FRANÇAIS, *Les repentis face à la justice pénale, Les documents de travail du Sénat*, Série Législation comparée, no LC 124, juin 2003.
- U.K. HOME OFFICE, *No Witness - No Justice, Towards a National Strategy for Witnesses*, [www.cjsonline.gov.uk/library/pdf/no\\_witness\\_no\\_justice\\_long\\_version.pdf](http://www.cjsonline.gov.uk/library/pdf/no_witness_no_justice_long_version.pdf).

## Jurisprudence

- *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60
- *R. c. Brown*, [1966] B.R. 502
- *R. c. Brown*, [2002] 2 R.C.S. 185
- *Communauté urbaine de Montréal c. Gingras*, [1998] R.J.Q. 2010 (C.A.)
- *DiOrio et Fontaine c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152
- *R. c. Doucet*, C.S. 150-01-006034-020, 24 novembre 2003
- *R. c. G.B.*, [2000] O.J. no 2963 (C.A. Ont.)
- *R. c. Khela and Dhillon*, (1992) 68 C.C.C. (3d) 81 (C.A. Qué.)
- *R. c. Khela (no 2)*, (1994) 92 C.C.C. (3d) 81 (C.A. Qué.)
- *R. c. Khela*, [1995] 4 R.C.S. 201
- *Kirzner c. La Reine*, [1978] 2 R.C.S. 487
- *R. c. Leipert*, [1997] 1 R.C.S. 281
- *R. c. McClure*, [2001] 1 R.C.S. 445
- *Michaud c. Procureur Général du Québec*, [1996] 3 R.C.S. 3
- *R. c. O'Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411
- *R. c. Palmer*, [1980] 1 R.C.S. 759
- *R. c. Reppas*, [1993] O.J. no 3808 (C.A. Ont.)
- *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979
- *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425
- *R. c. Thresh*, [2003] Q.J. no 11 327; J.E. 2003-1729 (C.A. Qué.)
- *R. c. Xenos*, [1991] A.Q. no 2200

## Législation, réglementation, directives

### **Afrique du Sud**

- Republic of South Africa, *Act no 112 of 1998, Witness Protection Act*, 27 novembre 1998

### **Australie**

- *Witness Protection Act 1996*, Act. No 20 of 1996, Australian Capital Territory
- *An Act to establish a program to give protection and assistance to certain witnesses and other persons*, no 124 of 1994
- *Witness Protection Act 2000*, Act no. 56 of 2000, Queensland (17 novembre 2000)

### **Belgique**

- *Loi du 7 juillet 2002 contenant des règles relatives à la protection des témoins menacés et d'autres dispositions*

### **Canada**

- *Loi sur le programme de protection des témoins*, L.R. C. 1996, ch. W-11.2
- *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.R. C., ch. 44.6.

### **Conseil de l'Europe**

- Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Recommandation no R (97) 13, sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense*, 10 septembre 1997 (et exposé des motifs)
- Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Recommandation no R (2001) 11, concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé*, 19 septembre 2001 (et exposé des motifs)

### **États-Unis**

- 18 USC, ch 224, Sec. 3521 et ss of *The Federal Codes and Rules*, (« Witness Relocation and Protection »)
- Department of Justice, *The United States Attorney's Manual*, 9-21.000, Witness Security

**France**

- Projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (no 784) du 9 avril 2003 (Loi Perben no 1)
- Projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (no 255) du 11 février 2004 (Loi Perben no 2)

**Irlande**

- *Criminal Justice Act*, 1999, (Number 10 of 1999)

**Nations Unies**

- *Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée*, décembre 2000.

**Ontario**

- Ministry of the Attorney General, *Crown Policy Manual*, policy WA-1, Witness Assistance and Relocation

**Québec**

- *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1
- *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus*, L.R.Q. c. L-1.1
- *Loi sur les services correctionnels*, L.R.Q. c. S-4.01
- *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1

**République Tchèque**

- *Special Law n° 137/2001 on the special protection of a witness and other persons in connection with criminal proceedings and on the amendment of Act no 99/1963*, Coll., Civil Legal Code, as amended

**Union Européenne**

- *Résolution du 23 novembre 1995 sur la Protection des témoins dans la lutte au crime organisé transnational*, Journal Officiel des Communautés européennes, no 95C 327/0)
- *Résolution du 20 décembre 1996 relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée*, Journal Officiel des Communautés européennes, no 97/C 10/01.