

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 46,
*LOI CONCERNANT LES ENQUÊTES POLICIÈRES INDÉPENDANTES***

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

Document adopté à la 576^e séance de la Commission,
tenue le 24 février 2012, par sa résolution COM-576-5.2.1

A handwritten signature in black ink, reading 'B Vizkelety'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Béatrice Vizkelety, avocate
Secrétaire de la Commission

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
 1 MISE EN CONTEXTE	2
1.1 Une analyse fondée sur la Charte	2
1.2 Les interventions de la Commission	7
1.2.1 Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles	7
1.2.2 Le profilage social des personnes itinérantes	8
1.2.3 Consultation sur le profilage racial et ses conséquences.....	9
1.3 Une tendance nette favorisant la mise en place de mécanisme d'enquête civil et indépendant.....	14
1.3.1 Un bref état de la réflexion	14
1.3.2 Le rapport de la Protectrice du citoyen (2010)	19
1.3.3 Les mécanismes mis en place ailleurs au Canada	22
 2 LE PROJET DE LOI N° 46	24
2.1 Présentation	24
2.2 Un projet de loi qui ne répond pas aux recommandations de la Commission	27
2.2.1 Une nouvelle obligation législative.....	27
2.2.2 Un encadrement législatif incomplet.....	28
2.2.3 Un mécanisme d'enquête qui ne répond pas aux critères d'un processus crédible	31
 3 TROIS CONDITIONS POUR UN PROCESSUS D'ENQUÊTE CRÉDIBLE	34
3.1 Indépendance.....	36
3.2 Transparence	41
3.3 Imputabilité	42
 CONCLUSION.....	44

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale, a pour mission d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes inscrits dans la *Charte des droits et libertés de la personne*², loi de nature quasi constitutionnelle adoptée en 1975. Elle a, entre autres, pour mandat d'analyser les lois et règlements en vue de s'assurer de leur conformité à la Charte. La Commission a également la responsabilité de faire les recommandations qu'elle estime appropriées³.

Dans le cadre de ce mandat, nous produisons le présent avis sur le *Projet de loi n° 46 — Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*⁴ présenté à l'Assemblée nationale le 2 décembre 2011 par le ministre de la Sécurité publique, M. Robert Dutil. Visant à modifier la *Loi sur la police*⁵, ce projet de loi viendrait y introduire l'obligation de tenir une enquête qualifiée d'indépendante « lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir décède, est blessée gravement ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police. »⁶ Il reviendrait alors au ministre de charger un autre corps de police de mener l'enquête, ce qu'il faisait jusqu'à maintenant en vertu de la politique ministérielle *Pratique policière : 2.3.12. — Décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention*⁷ relevant de la Direction de l'organisation et des pratiques policières du ministère de la Sécurité publique.

¹ Ci-après « la Commission ».

² *Charte des droits et libertés*, L.R.Q., c. C-12, art. 57 al. 1 et 2 (ci-après « la Charte »).

³ *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6°).

⁴ *Projet de loi n° 46 — Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, (présentation – 2 décembre 2011), 2^e sess., 39^e légis. (Qc).

⁵ *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1.

⁶ *Loi sur la police*, *id.*, art. 289.1, introduit par *Projet de loi n° 46 — Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, préc., note 4, art. 1.

⁷ *Pratique policière : 2.3.12. — Décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention*. Le fondement législatif de cette politique se trouve dans la *Loi sur la police* (art. 304) qui confie au ministre de la Sécurité publique la responsabilité de déterminer les grandes orientations en matière d'organisation policière et de prévention de la criminalité. La *Loi sur la police* prévoit que le ministre doit élaborer des politiques pour l'usage des organisations policières et le *Guide des pratiques policières*. C'est dans ce guide qu'est inscrite la pratique d'intervention dans le cas de décès ou de blessures graves laissant craindre pour la vie subies à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention. Ci-après « Politique ministérielle ».

Le projet de loi n° 46 prévoit par ailleurs instituer le Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes. Celui-ci aurait pour mandat de « surveiller le déroulement d’une enquête indépendante afin de vérifier si cette enquête est menée de façon impartiale »⁸.

D’entrée de jeu, la Commission tient à souligner que le projet de loi n° 46 ne répond pas aux recommandations qu’elle avait formulées sur le sujet dans le *Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*⁹ et qu’elle a réitérées depuis. Dans le cadre d’une brève mise en contexte, nous rappellerons le détail de ces recommandations. Tout en relatant les grandes lignes du projet de loi étudié, nous expliquerons ensuite en quoi il est, à notre avis, inadéquat. Puis, nous nous attarderons aux notions d’indépendance, de transparence et d’imputabilité — trois notions qui devraient fonder tout processus d’enquête policière appliqué lors d’incidents impliquant des policiers ou policières qui entraînent un décès, des blessures graves ou encore une blessure résultant de l’utilisation d’une arme à feu ou d’un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d’une intervention policière ou d’une détention. Enfin, le projet de loi n° 46 ne répondant pas aux attentes de la Commission en la matière, nous formulerons à nouveau les recommandations qui s’imposent.

1 MISE EN CONTEXTE

1.1 Une analyse fondée sur la Charte

L’article 289 de la *Loi sur la police* prévoit que, face à « une allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier ou par un constable spécial », le ministre de la Sécurité publique « peut ordonner, à tout moment, qu’une enquête soit tenue ou, s’il y a lieu, reprise par le corps de police ou l’agent de la paix qu’il désigne »¹⁰. À ce jour, le processus d’enquête alors appliqué est établi par une politique ministérielle relevant de la Direction de l’organisation et des pratiques policières du ministère de la Sécurité publique. Il s’agit de la politique ministérielle

⁸ *Loi sur la police*, préc., note 5, art. 289.3, introduit par *Projet de loi n° 46 — Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, préc., note 4, art. 1.

⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés, Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, mai 2011, pp. 52 à 58.

¹⁰ *Loi sur la police*, préc., note 5, art. 289.

Pratique policière : 2.3.12. — Décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention à laquelle nous avons déjà référé. Précisons que, comme son nom l'indique, la politique ministérielle est appliquée lorsqu'une personne décède ou subit des blessures pouvant causer la mort à l'occasion d'une intervention policière ou durant sa détention par un service de police, circonstances sommes toutes comparables à celles qui font l'objet du projet de loi étudié.

Au Québec, entre 1999 et 2011, 339 enquêtes de la police, portant sur des interventions policières ayant entraîné des blessures graves, des blessures par arme à feu ou à la mort, ont été menées en vertu de cette politique ministérielle. Des accusations criminelles n'ont pourtant été portées contre des agents ou agentes impliqués dans de telles circonstances qu'à seulement trois reprises¹¹. Convenons que ces données sont troublantes.

La nécessité de mettre en place un mécanisme civil et indépendant d'enquête relative aux blessures graves, blessures par arme à feu ou décès survenus dans de tels contextes ne se résume toutefois pas à une question statistique. Conformément à son mandat, c'est plutôt à la lumière de la Charte que la Commission aborde la question. Comme le soulignait d'ailleurs, dès 1996, le Groupe de travail sur l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière, dirigé par Claude Corbo :

« Une société démocratique, diversifiée et pluraliste mais attachée à la promotion et à la protection des droits de la personne, doit assujettir le travail policier à des règles déontologiques claires et exigeantes. La police a la redoutable responsabilité d'assumer, au nom de l'État et de la collectivité, l'usage légitime de la force et de la contrainte pour assurer la protection des valeurs fondamentales de la société, dont, au premier chef, la vie, l'intégrité physique, les droits [...] des personnes. Il s'ensuit que les membres des corps policiers doivent exercer leur travail en s'inspirant des règles déontologiques les plus exigeantes. »¹²

¹¹ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC, *Enquête indépendante relative à une intervention policière, Compilation des enquêtes indépendantes au Québec de 1999 à 2011*, [En ligne]. <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/police-quebec/encadrement-police/enquete-independante.html> (Consulté le 30 janvier 2012).

¹² GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, *À la recherche d'un système de déontologie policière juste, efficient et frugal*, Rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière, ministère de la Sécurité publique, 1996 (deuxième rapport Corbo).

Si ce principe d'exigence doit être appliqué en matière de déontologie policière, il convient d'y référer avec au moins autant de force dans les cas d'allégations d'actes criminels portées contre des policiers ou policières en service. Ainsi, c'est en se fondant sur les valeurs fondamentales de notre société, attachées au respect des droits et libertés garantis par la Charte, que l'usage de l'autorité et de la force policière doit être évalué¹³, notamment dans le cadre d'un mécanisme d'enquête visant les incidents impliquant des policiers ou policières et ayant entraîné un décès ou des blessures graves.

Dès lors, nous devons référer au premier alinéa de l'article 1 de la Charte en vertu duquel :

« 1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de la personne. »

Le traitement réservé aux personnes en état d'arrestation ou détenues renvoie par ailleurs aux droits judiciaires garantis par les articles 23 et suivants de la Charte. À ce propos, les articles 25 et 26 de la Charte imposent également certaines balises à la réflexion collective en cours :

« 25. Toute personne arrêtée ou détenue doit être traitée avec humanité et avec le respect dû à la personne humaine.

26. Toute personne détenue dans un établissement de détention a droit d'être soumise à un régime distinct approprié à son sexe, son âge et sa condition physique ou mentale. »

Étant donnée l'obligation de garantir à toute personne les droits contenus dans ces dispositions, l'analyse qui suit de même que les recommandations qui en découleront sont valables pour l'ensemble des enquêtes portant sur une blessure grave, une blessure par arme à feu ou un décès survenu dans le cadre d'une intervention policière ou lors de la détention d'un civil.

Cela dit, et comme nous le verrons plus en détail dans le cadre de la section 1.2 de cet avis, la Commission a, jusqu'à maintenant, plutôt abordé la nécessité de revoir le mécanisme d'enquête ici étudié sous l'angle du droit à l'égalité garanti en vertu de l'article 10 de la Charte.

« 10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la

¹³ *Id.*

race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

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

Aucune compilation des enquêtes indépendantes survenues au Québec ventilée en fonction de la race¹⁴, la couleur, l'origine ethnique ou nationale ou encore de la condition sociale de la victime n'a été faite jusqu'à maintenant. Il faudrait par ailleurs analyser cette compilation sous l'angle de l'intersectionnalité des motifs de discrimination en cause puisque la question de l'interaction ou de la « confluence » de ceux-ci se pose à la lumière d'événements récents¹⁵. Comme le soulignent notamment les auteurs Sirma Bilge et Olivier Roy, la conception unidimensionnelle de la discrimination devrait d'ailleurs laisser place à une « approche axée sur l'imbrication des motifs de discrimination »¹⁶, l'enjeu résidant dans la nécessité « de prendre en considération les interactions entre les motifs de discrimination »¹⁷. Pour reprendre les propos de la Commission ontarienne des droits de la personne, cela « permet de reconnaître l'expérience particulière de discrimination due à la confluence des motifs en cause et d'y remédier »¹⁸.

¹⁴ Bien que la notion de « race » figure dans la Charte québécoise, ainsi que dans la plupart des dispositions antidiscriminatoires des instruments internationaux et des autres législations nationales, la Commission tient à réitérer une mise en garde quant à l'usage qu'elle en fera dans le présent rapport. Si l'idée d'une race biologique n'a pas de fondement scientifique, « on ne peut en dire autant de la "race sociale", c'est-à-dire la race socialement construite. Plus encore, les préjugés et la discrimination fondés sur la race, ainsi que les inégalités qui en découlent, nous rappellent que la race, bien qu'étant originellement une fiction idéologique, n'en a pas moins des effets sociaux bien réels, qui ne peuvent en aucun cas être négligés ». Daniel DUCHARME et Paul EID, « La notion de race dans les sciences et l'imaginaire raciste : la rupture est-elle consommée? », *L'Observatoire de la génétique*, n° 24, septembre-novembre, 2005, [En ligne]. http://www.omics-ethics.org/observatoire/cadrages/cadr2005/c_no24_05/c_no24_05_02.html (Page consultée le 10 février 2012)

¹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 36.

¹⁶ Sirma BILGE et Olivier ROY, « La discrimination intersectionnelle : la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire », (2010) 25 *Can. J.L. & Soc.* 51, 51-52. Voir également : Colleen SHEPPARD, « Grounds of Discrimination : Towards an Inclusive and Contextual Approach », dans *Les 25 ans de la Charte québécoise*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000, p. 91; Kimberlé CRENSHAW, « Demarginalizing the Intersection of Race and Sex : A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics », (1989) *Univ. of Chicago Leg. Forum* 139.

¹⁷ *Id.*, p. 66.

¹⁸ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Approche intersectionnelle de la discrimination pour traiter les plaintes relatives aux droits de la personne fondées sur des motifs multiples*, Document de travail, 9 octobre 2001, p. 3.

Cela dit, et malgré l'absence de données précises sur le sujet, de nombreux incidents marquants au cours des dernières décennies tendent à confirmer que le profilage effectué par les services policiers envers certains groupes de personnes racisées et la discrimination systémique qui les vise peut notamment avoir pour conséquences des blessures graves, blessures par arme à feu ou décès lors d'intervention policière ou dans le cadre d'une détention par un corps de police.

Ainsi, citons notamment les décès d'Anthony Griffin (novembre 1987), José Carlos Garcia (octobre 1988), Leslie Presley (avril 1990), Jorge Chavarria-Reyes (novembre 1990), Marcellus François (juillet 1991), Osmond Seymour Fletcher (novembre 1991), Trevor Kelly (janvier 1993), Martin Omar Suazo (mai 1995), Gladys Tobley (octobre 2001), Rohan Wilson (2004), Omar Albert Thompson et Troy Fesam Hakim (novembre 2004) Mohamed Anas Bennis (décembre 2005), Quilem Registre (octobre 2007) et Fredy Villanueva (août 2008).

Et il en est de même du profilage ciblant les personnes itinérantes, marginalisées ou aux prises avec des problèmes de santé mentale. Souvenons-nous notamment des décès de Jean-Pierre Lizotte (septembre 1999), Michel Morin (septembre 2002), Michel Berniquez (juin 2003), Claudio Castagnetta (septembre 2007), Mario Hamel et Patrick Limoge (7 juin 2011), Farshad Mohammadi (janvier 2012), puis de Jean-François Nadreau (février 2012).

Tous ces décès soulignent l'importance de revoir l'actuelle procédure d'enquête mise en place lors de tels événements à la lumière des droits garantis par la Charte. La Commission, comme plusieurs intervenants provenant de différents milieux, l'a d'ailleurs répété à maintes reprises au cours des dernières années. Ainsi, la réflexion relative à la crédibilité des services policiers et à la confiance du public envers l'action policière mettant en cause les relations entre les corps de police et les citoyens et citoyennes ne date pas d'hier. Cette confiance — ou plutôt la méfiance de la population envers l'action policière — est d'ailleurs l'un des principaux enjeux qui entourent la mise en place d'un mécanisme approprié d'enquête lorsqu'une personne civile décède ou est blessée gravement dans le cadre d'une intervention policière ou lors de sa détention par un service de police.

1.2 Les interventions de la Commission

1.2.1 *Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles*

Au Québec, dès 1987, la Commission décide de faire enquête de sa propre initiative sur « les allégations de traitement discriminatoire et de comportements racistes à l'endroit des minorités ethniques et visibles par les corps policiers ainsi que sur les causes des tensions dans les relations entre ces minorités et les corps policiers »¹⁹. Un mois auparavant, Anthony Griffin, un jeune homme racisé âgé de 19 ans, est abattu par un policier du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM). Ainsi, « considérant l'importance de tenir un débat public approfondi sur les politiques et les pratiques des corps de police pouvant avoir un effet préjudiciable sur les membres des minorités ethniques visibles ainsi que sur les causes des tensions dans les relations entre ces minorités et les corps policiers »²⁰, la Commission forme le comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles, présidé par M^e Jacques Bellemare.

La démarche de ce comité d'enquête avait notamment pour objet la discipline au sein des corps policiers et les régimes alors en place pour contrôler et surveiller l'exercice des fonctions policières, tant à l'intérieur du service que dans les relations des services de police avec la population qu'ils desservent. À la suite de 16 journées d'audition publique, au cours desquelles il a entendu les représentations de 65 organismes ou individus, incluant les représentants de différents corps policiers, et après l'étude de 106 dossiers alléguant des manquements aux « devoirs de service public », le comité retient notamment qu'il y a pratiquement unanimité « contre le système disciplinaire "maison" qui laissait entrevoir que les policiers, en matière disciplinaire, semblaient juges et parties »²¹.

¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, Résolution COM-295-5.1.

²⁰ *Id.*

²¹ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques : rapport final du Comité d'enquête à la Commission des droits de la personne du Québec*, 1988, p. 324 (premier rapport Bellemare).

Le comité d'enquête recommande alors la création d'un mécanisme indépendant et civil de traitement des plaintes faites contre les policiers. Bien que ces recommandations aient mené, dès 1988, à l'institution du système de déontologie policière²² et, en 1989, à la modification du mécanisme d'enquête applicable lorsqu'une personne décède à l'occasion d'une intervention policière ou une détention par un corps de police, les principaux constats dégagés de l'enquête sont toujours d'actualité.

1.2.2 Le profilage social des personnes itinérantes

Rappelons par ailleurs qu'au cours de l'été 2004, plusieurs groupes ont interpellé la Commission afin qu'elle mène une enquête systémique sur des allégations de discrimination à l'égard des personnes en situation d'itinérance à Montréal, notamment de la part du Service de police de la Ville de Montréal²³. Un groupe de travail tripartite a alors été constitué sur la question, regroupant la Commission, le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM) et la Ville de Montréal. Il réunissait des représentants de la Commission, d'organismes communautaires, du SPVM et de la Société de transport de Montréal (STM), de même que des élus membres du comité exécutif de la Ville de Montréal, le maire de l'arrondissement Ville-Marie, des conseillers et des responsables de la sécurité publique et du développement social de la Ville.

C'est dans ce cadre, et en vertu de son mandat prévu à l'article 71(6) de la Charte, que la Commission s'est engagée à analyser la conformité à la Charte, d'une part, des règlements municipaux relatifs aux incivilités et, d'autre part, des normes et des pratiques institutionnelles du SPVM orientant l'application de ces règlements.

Analysant la judiciarisation des personnes itinérantes sous l'angle de la discrimination systémique interdite par la Charte, la Commission rend alors un avis sans équivoque intitulé *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*²⁴. Exemples à l'appui, il

²² *Loi sur l'organisation policière*, L.R.Q., c. O-8.1; remplacée en juin 2000 par la *Loi sur la police*, préc., note 5.

²³ Ci-après le « SPVM ».

²⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, novembre 2009.

y est démontré que les personnes itinérantes de Montréal font l'objet d'un profilage social. Si, dans le cas du profilage racial, c'est la couleur de la peau ou l'origine ethnique (réelle ou présumée) qui est l'élément déclencheur de la discrimination, dans le cas du profilage social ce sont plutôt des signes visibles de pauvreté et de marginalité qui provoquent celle-ci²⁵. Dans les deux cas, on porte atteinte au droit à l'égalité des personnes concernées, que ce soit sur la base de leur couleur, leur race²⁶ ou leur origine ethnique ou nationale ou encore de leur condition sociale²⁷.

Et, si la surjudiciarisation des personnes itinérantes est l'un des effets du profilage social dont elles font l'objet, la Commission est d'avis, comme nous l'avons précédemment exposé, que la discrimination systémique qui les vise peut avoir d'autres conséquences, notamment des blessures graves, blessures par arme à feu ou décès lors d'intervention policière ou dans le cadre d'une détention par un corps de police.

1.2.3 Consultation sur le profilage racial et ses conséquences

La Commission reçoit et traite par ailleurs de nombreuses plaintes pour profilage racial, plaintes qui mettent principalement en cause les forces policières. Face à l'ampleur du problème, elle a jugé nécessaire d'entreprendre une consultation sur la question du profilage racial et de la discrimination systémique à l'égard des minorités racisées au Québec, ce qu'elle fait en 2009. L'objectif était notamment de donner une voix aux victimes de profilage racial, de susciter une prise de conscience collective face à ce problème et de cerner les pistes de solution pour contrer tant le profilage racial que la discrimination systémique qui vise les groupes racisés.

Avant de lancer cette consultation, la Commission a mené une préconsultation au cours de l'été 2009. Ce fut l'occasion d'une série de rencontres avec les représentants et représentantes d'une centaine d'organismes afin de s'assurer du caractère approprié de la démarche et de leur participation à celle-ci. Puis, dans le cadre de la consultation tenue au mois de septembre 2009, la Commission a recueilli près de 150 témoignages de jeunes, de leurs parents, d'experts et de

²⁵ *Id.*, p. 87 à 89.

²⁶ Préc., note 14.

²⁷ Charte, art. 10.

représentants de groupes communautaires. Ces personnes ont partagé leurs expériences de profilage racial et de discrimination, que ce soit dans le milieu scolaire, le système de protection de la jeunesse ou encore dans le secteur de la sécurité publique. S'appuyant sur cette consultation ainsi que sur les résultats de recherches et d'analyses sur le profilage, la Commission a publié, au mois de mars 2010, un document de consultation visant à guider les présentations écrites et les échanges dans le cadre d'audiences publiques tenues à Montréal et à Québec aux mois de mai et juin suivants. La Commission a alors reçu 54 communications écrites et 75 personnes, citoyens et citoyennes ou provenant des milieux de la recherche ou encore d'organismes communautaires ou institutionnels, sont venues présenter leurs recommandations à la Commission.

À partir des études, mémoires et témoignages recueillis lors de la consultation qu'elle a menée en 2009-2010, la Commission a été à même de présenter les enjeux et problématiques auxquels il est impératif de s'attarder en vue de prévenir et d'éradiquer, d'une part, le profilage racial en matière de sécurité publique et, d'autre part, la discrimination systémique des minorités racisées en milieu scolaire ou dans le système de protection de la jeunesse²⁸.

En matière de sécurité publique, il est alors question de la surveillance ciblée des minorités racisées et de ses conséquences. Citons notamment les interpellations et les arrestations abusives, ainsi que la surjudiciarisation qui visent ces minorités. Pour plusieurs personnes issues des communautés racisées, la consultation a été l'occasion d'expliquer à quel point « elles se sentent en marge de la société, épiées et ciblées lorsqu'elles occupent l'espace public » et « qu'elles ne jouissent pas des mêmes libertés (circuler, s'amuser ou se regrouper avec d'autres jeunes racisés) que le reste de la population »²⁹.

Le rapport de consultation de la Commission jette également un regard critique sur l'efficacité des recours actuellement disponibles pour aider les citoyens et citoyennes à exercer leurs droits lorsqu'ils estiment avoir été victimes de profilage racial dans leurs rapports avec la police et les agences mandatées pour assurer l'ordre et la sécurité. C'est à ce chapitre que la Commission s'est intéressée aux enquêtes menées en vertu de la politique ministérielle applicable en

²⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9.

²⁹ *Id.*, p. 24.

matière de décès ou de blessures graves survenus à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention que nous avons déjà citée. En effet, plusieurs des participants à cette démarche ont indiqué qu'ils n'avaient plus confiance dans le type d'enquêtes tenues en vertu de cette politique³⁰.

Rappelons qu'encore une fois, ces observations relatives à la méfiance de la population envers les enquêtes de la police sur la police qui remettent en question la crédibilité et l'efficacité du système en place ne sont pas nouvelles. Tel que nous le verrons dans la partie 1.3.1 du présent avis, la confiance du public envers la police a été au cœur des débats des divers comités d'enquête, commissions et groupes de travail ayant examiné un ou plusieurs aspects des services policiers au fil des dernières décennies³¹.

Tenant compte de ces considérations, il convient de relater les principaux constats relatifs au processus d'enquête criminelle lors d'incidents policiers impliquant des blessures graves ou un décès issus de la consultation de la Commission :

« [...] le principe même de l'enquête sur des actions de la police par un autre corps policier est problématique car, une fois l'enquête terminée, le service de police désigné transmet son rapport au Directeur des poursuites criminelles et pénales avec ses recommandations, lesquelles influent inévitablement sur la décision en vue d'une poursuite criminelle ou non. Or, le plus souvent qu'autrement, des poursuites criminelles

³⁰ *Id.*, p. 53.

³¹ *Id.*, p. 43 où sont notamment cités : PROTECTEUR DU CITOYEN, Procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers (Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique). *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*, février 2010; COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 21 (premier rapport Bellemare); BUREAU DU CORONER, *Rapport du coroner à la suite d'une enquête sur le décès de monsieur Marcellus François, survenu le 18 juillet 1991 à l'Hôpital Général de Montréal, résultant de blessures subies au cours d'une opération policière du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, 1992 (rapport Yarosky); GROUPE DE TRAVAIL SUR LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNAUTÉS NOIRES ET LE SERVICE DE POLICE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, *Une occasion d'avancer : rapport du Groupe de travail du ministre de la Sécurité publique du Québec sur les relations entre les communautés noires et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, 1992 (premier rapport Corbo); ALBERT MALOUF, *Rapport de l'inspection de l'administration du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, de ses activités et celles de ses membres*, ministère de la Sécurité publique, 1994 (rapport Malouf); GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'EXAMINER LES PRATIQUES EN MATIÈRE D'ENQUÊTES CRIMINELLES AU SEIN DES SERVICES DE POLICE DU QUÉBEC, *Les pratiques en matière d'enquête criminelle au sein des corps de police du Québec*, ministère de la Sécurité publique, 1996 (deuxième rapport Bellemare); GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, préc., note 12, p. 2 (deuxième rapport Corbo); COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE DE FAIRE ENQUÊTE SUR LA SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice*, 1999 (rapport Poitras); COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*, Ottawa, 2009 (rapport Kennedy).

ne sont pas entreprises, et lorsqu'elles le sont, les policiers en cause ne sont reconnus coupables d'actes criminels que dans de rares cas.

Pour les participants, la transparence de ce processus n'est pas assurée, d'autant plus que les raisons motivant la décision d'entreprendre ou non des poursuites sont, en règle générale, confidentielles. Les citoyens se plaignent de ne pas recevoir l'information permettant d'apprécier l'intégrité, la probité et l'efficacité du processus.

[...]

Une autre considération très souvent rapportée concerne l'impartialité des enquêteurs. Comme il s'agit de policiers qui enquêtent sur leurs pairs, plusieurs considèrent que la solidarité " policière " ne permet pas d'avoir confiance dans le processus.

Les participants proposent qu'une entité indépendante composée d'enquêteurs spécialement formés pour ce type d'enquête, et qui ne sont pas des policiers en exercice, y soit affectée. De plus, des civils devraient également assurer la surveillance de l'enquête et le respect de l'obligation de rendre compte associée au processus.

Par ailleurs, d'autres participants ont fait remarquer que des mesures assurant une représentation équitable de la diversité ethnoculturelle parmi les enquêteurs devraient être envisagées. »³²

Face à l'ensemble de ces constats et insistant sur l'importance d'assurer l'indépendance, la transparence et l'imputabilité du système d'enquête de nature criminelle relatif aux incidents policiers impliquant des blessures graves ou un décès, la Commission a recommandé :

- que le gouvernement modifie la *Loi sur la police* afin de prévoir l'encadrement réglementaire du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves, et que ce cadre inclue tous les éléments et balises recommandés par le Protecteur du citoyen;
- que le ministère de la Sécurité publique adopte des lignes directrices afin d'assurer une plus grande transparence du processus d'enquête, notamment en ce qui concerne les décisions du Directeur des poursuites criminelles et pénales;
- de modifier la *Loi sur la police* afin de créer un Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant qui aurait pour mandat de mener les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves;
- de prendre des mesures pour assurer la présence d'enquêteurs civils qui ne sont pas des ex-policiers au sein des équipes chargées de mener ce type d'enquêtes;

³² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 53-54.

- de favoriser l'équilibre homme-femme et la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise parmi les personnes chargées de réaliser, de surveiller et de superviser ces enquêtes;
- que le ministre de la Sécurité publique dépose annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur la tenue des enquêtes menées sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves, ainsi que sur les décisions prises en conséquence;
- que toute nouvelle entité indépendante mandatée pour faire enquête sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves rende compte annuellement à l'Assemblée nationale de la gestion des enquêtes qu'elle a menées³³.

Ces recommandations ont d'ailleurs été réitérées, le 15 juin dernier, dans une lettre adressée au ministre de la Sécurité publique, insistant notamment sur l'importance que le Bureau des enquêtes indépendantes soit composé de personnes civiles et qu'il reflète la diversité ethnoculturelle du Québec³⁴.

Il nous semble également important de rappeler que le ministère de la Sécurité publique a, dans le cadre des travaux d'une table interministérielle formée pour l'occasion, entrepris de réfléchir aux suites à donner aux recommandations de la Commission. À l'instar de cinq autres ministères visés par ces recommandations, il s'est ainsi engagé à ne pas laisser celles-ci lettre morte. Or, si le projet de loi n° 46 se veut une réponse du ministère à ces recommandations, elle est loin d'être satisfaisante.

Nous détaillerons les raisons de ce jugement dans les deuxième et troisième parties de cet avis. Avant cela, il nous semble toutefois important de rappeler que la Commission ne porte pas ces recommandations de façon isolée. Nous nous inscrivons plutôt dans une tendance nette en faveur de la mise en place d'un mécanisme d'enquête réellement indépendante, et ce, tant au Québec qu'ailleurs au Canada.

³³ *Id.*, p. 116-117.

³⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Lettre à monsieur le ministre Robert Dutil*, 15 juin 2011.

1.3 Une tendance nette favorisant la mise en place de mécanisme d'enquête civil et indépendant

1.3.1 Un bref état de la réflexion

Nous l'avons déjà souligné, de nombreux comités d'enquête, commissions et groupes de travail se sont penchés sur un aspect ou l'autre du travail policier au fil des dernières décennies³⁵. Tout autant de rapports sont issus de ces réflexions et, s'il nous semble impossible d'aborder en détail chacun d'entre eux dans le cadre du présent avis, il convient de s'attarder aux principaux afin de tracer les grandes lignes de la réflexion qui en découle.

En juillet 1991, Marcellus François, un jeune homme racisé, meurt à la suite des blessures subies au cours d'une opération policière. Trois ans après le rapport Bellemare³⁶, le ministre de la Sécurité publique demande alors la tenue d'une enquête concernant la mort du jeune François et confie au coroner Harvey Yarosky le mandat de présider cette enquête, notamment en vue de « formuler des recommandations visant une meilleure protection de la vie humaine »³⁷. S'en est suivi une enquête de plus de 21 jours d'audience au cours de laquelle furent entendus 46 témoins et produits 106 éléments de preuve. Entre autres conclusions, le coroner Yarosky retient que plusieurs procureurs ont soulevé devant lui la question de « l'appréhension raisonnable de partialité lorsqu'un corps policier doit enquêter sur un autre corps policier ». Il s'agit selon lui d'une appréhension « d'autant plus justifiée lorsque les corps policiers impliqués entretiennent entre eux des relations sur une base régulière »³⁸ et « accentuée par le fait que, de temps à autre, chaque corps policier devra enquêter les membres de l'autre corps policier »³⁹. Attirant l'attention du ministre de la Sécurité publique sur ce problème, le coroner Yarosky conclut qu'« il s'agit là d'une question sérieuse » [et que]

³⁵ Préc., note 31.

³⁶ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 21 (premier rapport Bellemare).

³⁷ BUREAU DU CORONER, préc., note 31, p. 2.

³⁸ *Id.*, p. 80.

³⁹ *Id.*

« l'opinion publique se doit d'avoir pleine confiance dans l'indépendance et l'impartialité de telles enquêtes »⁴⁰.

Le rapport du coroner Yarosky est suivi, en 1992, par l'institution du groupe de travail du ministre de la Sécurité publique du Québec sur les relations entre les communautés noires et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, présidé par Claude Corbo. Le ministre de la Sécurité publique mandate ce groupe de travail afin de donner suite à l'une des recommandations formulées par le coroner Yarosky selon laquelle « un groupe de travail spécial soit nommé afin d'élaborer un programme d'action concret pour contrer le racisme au sein du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal »⁴¹. L'analyse du groupe Corbo ne porte donc pas directement sur les mécanismes d'enquête criminelle suivant des incidents impliquant des policiers ou policières et ayant entraîné des blessures graves ou la mort. Il convient toutefois de souligner qu'il en vient également à la conclusion que « des perceptions existent selon lesquelles des personnes interpellées ou arrêtées par des policiers ou des policières pourraient être traitées différemment en raison de leurs origines ou de la couleur de leur peau ». Et que « de telles perceptions peuvent nuire considérablement aux efforts d'harmonisation des relations entre les communautés noires et le SPCUM. » Concluant que ces perceptions « doivent être examinées sans délai »⁴², le groupe de travail Corbo recommande alors :

« que le ministre de la Sécurité publique, en collaboration avec les universités québécoises, l'Institut de police du Québec et les organismes publics subventionnant la recherche scientifique, s'assure de la constitution d'un organisme d'analyse, de recherche et de réflexion sur le fonctionnement de la police dans une société démocratique caractérisée par la diversité culturelle.

[...]. »

Et :

⁴⁰ *Id.*, p. 80-81.

⁴¹ GROUPE DE TRAVAIL SUR LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNAUTÉS NOIRES ET LE SERVICE DE POLICE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, préc., note 31, p. 1 (premier rapport Corbo).

⁴² *Id.*, p. 30.

« que le premier mandat de recherche de l'organisme [...] soit l'exercice du pouvoir discrétionnaire par les policiers et les policières, compte tenu de l'existence de perceptions de traitement différent selon l'identité des personnes visées par ce pouvoir discrétionnaire. »⁴³

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre par le ministère de la Sécurité publique, mais force est de constater que de telles perceptions subsistent 20 ans plus tard et qu'elles teintent la réflexion ayant pour objet les enquêtes criminelles portant sur des policiers ou policières. Démonstration en a été faite encore tout récemment dans le cadre de la consultation de la Commission sur le profilage racial et ses conséquences dont nous avons précédemment rappelé les grandes lignes.

Il convient par ailleurs de citer le *Rapport relatif à l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière* rendu public en 1996 par un groupe de travail également présidé par Claude Corbo. La Commission juge évidemment important de distinguer le système de déontologie policière du mécanisme d'enquête à mettre en place dans le cadre d'allégations d'infraction criminelle ciblant un policier ou une policière. Nous tenons toutefois à signaler que le rapport Corbo constate lui aussi que la confiance des citoyens et citoyennes envers le travail policier constitue un enjeu important. Ainsi, peut-on y lire que : « La confiance des citoyens dans la capacité de la police de se policer elle-même [...] demeure limitée et fragile » et que « dans ces conditions, il serait fort inapproprié de faire preuve d'insensibilité à l'égard de la confiance limitée et fragile de l'opinion publique en la capacité de la police de se policer elle-même ».⁴⁴ Nous ne pouvons qu'ajouter qu'il en est de même en matière d'enquête criminelle.

Nous retenons aussi avec intérêt les caractéristiques pouvant, selon le rapport Corbo, garantir la crédibilité du système de déontologie. Sont ainsi citées :

« – la compétence exclusive et, par voie de conséquence, la spécialisation des organismes ou institutions chargées d'administrer le système déontologique;

⁴³ *Id.*, p. 47-48.

⁴⁴ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, préc., note 12, p. 2 (deuxième rapport Corbo).

- l'indépendance des institutions qui sont dévolues à ces fonctions, grâce notamment à leur statut, aux conditions d'embauche de leurs représentants, aux ressources qui leur sont consenties et à la liberté d'action dont elles jouissent;
- l'impartialité des décisions, assurée entre autres par le respect des règles de justice naturelle, l'équité de la procédure, l'instauration de droits de révision et d'appel et la composition elle-même des instances décisionnelles;
- l'uniformité du traitement, favorisée soit par un guichet unique, soit par un organisme de surveillance jouissant des pouvoirs nécessaires et aptes à assurer la cohérence des gestes posés par les divers intervenants;
- la transparence du processus, qui repose impérativement sur son caractère public. »⁴⁵

Si, l'efficacité d'un système de déontologie dépend largement des conditions précitées, il ne devrait en être autrement d'un mécanisme d'enquête criminelle.

Référons enfin au Rapport de la commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec rendu public en 1999⁴⁶, plus communément désigné comme étant le rapport Poitras. Constituée en 1996, à la suite de l'affaire Matticks, cette commission d'enquête avait notamment pour mandat d'analyser les pratiques ayant cours en matière d'enquête interne faite par la Sûreté du Québec. Entre autres constats, la Commission d'enquête met en lumière une importante « crise des valeurs » au sein de la Sûreté du Québec⁴⁷. Ainsi, la notion de loyauté y était comprise de façon à ce que toute critique faite à l'endroit de l'organisation par l'un ou l'une de ses membres est condamnable et peut donner lieu à une poursuite disciplinaire contre son auteur⁴⁸. De plus, une compréhension particulière des notions de fraternité et de dépendance y engendrait une solidarité malsaine, solidarité se traduisant par la loi du silence et des représailles⁴⁹. En matière d'enquêtes criminelles, le rapport Poitras révèle notamment des cas de non-collaboration des policiers à des enquêtes policières portant sur un incident les impliquant, ce qui est « contraire à l'image de la recherche de la vérité et incitent le public au mépris justifié de ceux qui s'y prêtent »⁵⁰.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE DE FAIRE ENQUÊTE SUR LA SÛRETÉ DU QUÉBEC, préc., note 31 (rapport Poitras).

⁴⁷ *Id.*, vol. 2, p. 1306.

⁴⁸ *Id.*, vol. 2, p. 1306 ss.

⁴⁹ *Id.*, vol. 2, p. 1310 ss.

⁵⁰ *Id.*, p. 1266.

Forte des constats que la commission d'enquête a pu établir au cours des années qu'ont duré ses travaux, elle souligne ainsi que :

- la Sûreté du Québec semble plus soucieuse de préserver son image que de faire des enquêtes approfondies pour faire toute la lumière sur les cas d'inconduite et de déviance organisationnelle qui peuvent se développer au sein de l'organisation ou de certaines de ses unités;
- la Sûreté du Québec n'a pas l'impartialité requise, donc la crédibilité nécessaire, pour mener des enquêtes sur des crimes qui auraient pu avoir été commis par ses policiers;
- de nombreuses enquêtes criminelles menées par la Sûreté du Québec sur des policiers et policières de son organisation n'ont pas été conduites selon les règles de l'art, amenant tantôt des acquittements injustifiés, tantôt des accusations qui n'auraient jamais dû être portées ou des relevés provisoires inexplicables.

C'est, entre autres, ce qui pousse la commission d'enquête à conclure « qu'il est impératif que le gouvernement du Québec retire à la Sûreté du Québec le mandat de faire des enquêtes criminelles sur ses membres »⁵¹. Le mandat du groupe de M. Poitras ne lui permettait pas d'étendre son analyse à l'ensemble des corps policiers du Québec. Les constats qu'il dresse sont néanmoins troublants quant à la question que le rapport d'enquête qualifie de « classique et fondamentale » : Qui police la police?

Or, si la question demeure entière, la Commission est convaincue que les différents rapports que nous venons de citer comportent d'importantes leçons à retenir quant à la mise en place d'un mécanisme d'enquête criminelle portant sur les incidents impliquant des policiers et policières. En fait, sans être exhaustifs, ces rapports permettent de fonder en partie la réflexion qui devrait guider l'institution d'une procédure applicable en de telles circonstances qui soit réellement indépendante, transparente et imputable. Ce n'est donc pas sans inquiétude que nous voyons le projet de loi n° 46 écarter l'ensemble de ces éléments de réflexion et proposer le statu quo, d'autant plus que, comme le démontreront les paragraphes suivants, la réflexion ne s'arrête pas là.

⁵¹ *Id.*, p. 1627.

1.3.2 Le rapport de la Protectrice du citoyen (2010)

Constituant l'une des plus récentes analyses sur la question, il convient également de référer au travail effectué par la Protectrice du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers⁵².

La Commission l'indiquait dans son rapport de consultation sur le profilage racial et ses conséquences⁵³, la Protectrice du citoyen a, en février 2010, rendu public un rapport contenant une analyse détaillée de la procédure actuellement suivie au Québec dans le cadre du type d'enquête visé par le projet de loi à l'étude. Elle en vient alors à la conclusion que le « statu quo n'est pas acceptable et [qu']il n'est dans l'intérêt ni des citoyens, ni des policiers, ni de la saine gouvernance »⁵⁴.

La Protectrice du citoyen analyse ainsi en profondeur la politique ministérielle, en se fondant notamment sur les critères mis en avant dans le *Rapport d'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière* du groupe de travail présidé par Claude Corbo en 1996⁵⁵. Adaptant ces critères au contexte d'une enquête criminelle, la Protectrice évalue la politique ministérielle sous l'angle de « l'application cohérente de règles formelles, la transparence du processus et des résultats, l'impartialité, l'indépendance et, enfin, la surveillance et l'imputabilité »⁵⁶. Les huit recommandations suivantes sont formulées sur la base de cette analyse :

- « 1. Que soit modifiée la Loi sur la police (L.R.Q., chap. P-13) afin de prévoir l'encadrement réglementaire du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention.

[...]

⁵² PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 31.

⁵³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 54.

⁵⁴ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 31, p. 61.

⁵⁵ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, préc., note 1231 (deuxième rapport Corbo).

⁵⁶ *Id.*

2. Que le ministère de la Sécurité publique mandate l'École nationale de police pour assurer la formation des policiers relativement aux devoirs et obligations qui seront prévus dans la nouvelle réglementation du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention.
3. a) Que le gouvernement du Québec adopte des lignes directrices afin d'assurer une plus grande transparence du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention;

b) Que le Directeur des poursuites criminelles et pénales examine systématiquement lors des enquêtes portant sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention, l'opportunité de diffuser les motifs détaillés au soutien de sa décision de ne pas entreprendre de poursuites criminelles.
4. Que le gouvernement du Québec assure graduellement la présence d'enquêteurs civils qualifiés au sein des équipes chargées de mener les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention, et pour ce faire, qu'il mandate l'École nationale de police afin qu'elle mette sur pied des programmes de formation aux techniques d'enquêtes criminelles destinés à des civils ainsi désignés.
5. Que le gouvernement du Québec favorise la représentation de l'équilibre homme-femme et de la diversité ethnoculturelle québécoise parmi les personnes chargées de réaliser, de surveiller et de superviser les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention.
6. Que soit modifiée la Loi sur la police (L.R.Q., chap. P-13.1) afin de créer le Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant ayant le mandat de mener les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention.
7. Que les modifications législatives et réglementaires créant le Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant chargé de réaliser les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention, prévoient notamment les caractéristiques suivantes :
 - i. Que le Bureau des enquêtes spéciales fasse rapport au ministre de la Sécurité publique;

- ii. Qu'il soit dirigé par un président, assisté de deux commissaires pouvant agir à temps partiel, lesquels sont nommés par le gouvernement sur recommandation d'un comité de sélection composé de membres issus en nombre égal d'au moins deux des formations politiques représentées à l'Assemblée nationale;
 - iii. Que le président de l'organisme indépendant soit un civil n'ayant jamais été policier ni employé d'un service de police;
 - iv. Que les commissaires n'aient jamais été policiers;
 - v. Qu'il n'y ait aucun policier actif ou en service dans l'équipe ou à la direction des enquêtes et que l'objectif à long terme soit qu'il y ait une majorité d'enquêteurs civils;
 - vi. Que soit reconnu aux enquêteurs et au directeur des enquêtes le statut d'agent de la paix;
 - vii. Que le Bureau des enquêtes spéciales puisse confier, selon les circonstances et son évaluation de la situation, la réalisation de certaines parties de l'enquête à un service de police qu'il désignera, notamment certains aspects techniques et scientifiques, tout en demeurant pleinement responsable des conclusions de l'enquête;
 - viii. Que soit accordé au Bureau des enquêtes spéciales le pouvoir de recommander aux directeurs des services de police des modifications de leurs pratiques ou de leurs politiques lorsque des problèmes sont constatés au terme d'une enquête criminelle;
 - ix. Que soit accordé au Bureau des enquêtes spéciales le pouvoir de faire des recommandations au ministre de la Sécurité publique sur toute question relative à l'exercice de son mandat.
8. a) Que le ministre de la Sécurité publique dépose annuellement à l'Assemblée nationale le rapport du Bureau des enquêtes spéciales, dans lequel l'organisme indépendant rendra compte de sa gestion des enquêtes qu'il a conduites sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves;
- b) Qu'un rapport dressant le bilan de l'implantation de l'organisme indépendant soit produit au terme des cinq premières années d'existence du Bureau des enquêtes spéciales et également déposé à l'Assemblée nationale;
- c) Que les rapports annuels et bilan du Bureau des enquêtes spéciales fassent état à la fois de l'atteinte des objectifs fixés dans les recommandations du présent rapport du Protecteur du citoyen et du processus de gestion de cette implantation. »

La Commission souscrit à ces recommandations. Celles que nous portons sur la question depuis la publication de notre rapport de consultation sur le profilage racial et ses conséquences en sont d'ailleurs largement inspirées⁵⁷.

⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 54, 116 et 117.

1.3.3 Les mécanismes mis en place ailleurs au Canada

Afin de dresser un portrait complet de la situation et des enjeux soulevés par le projet de loi n° 46, il convient par ailleurs de signaler que le statu quo ne semble plus une option ailleurs au Canada. Dès 1990, l'Ontario a innové à ce chapitre en mettant sur pied une Unité des enquêtes spéciales directement chargée d'enquêter sur les incidents entraînant des blessures graves ou un décès impliquant des policiers ou policières, incluant sur les allégations d'agression sexuelle par un policier⁵⁸. Notons que le directeur de cette unité ne peut être ou avoir été agent de police et que la trentaine d'enquêteurs qui la composent sont tous des civils, bien que plusieurs soient d'anciens policiers.

L'Alberta⁵⁹, le Manitoba⁶⁰ puis, plus récemment, la Nouvelle-Écosse⁶¹ et la Colombie-Britannique⁶² ont procédé à des réformes législatives visant à mettre en place un mécanisme d'enquêtes spéciales. Tous ces mécanismes sont ou devront être dirigés par des civils et reposent ou reposeront, à différents degrés, sur l'apport d'enquêteurs civils, d'anciens policiers ou de policiers. Comme en Ontario, les enquêteurs de l'*Independent Investigation Office* de la Colombie-Britannique seront des civils ou d'anciens policiers. Il est toutefois intéressant de souligner que les ex-agents de police demeurent inéligibles au titre d'enquêteurs de ce bureau cinq ans après avoir été à l'emploi d'un service de police de la Colombie-Britannique. Suivant les recommandations du rapport de la Commission Braidwood⁶³ instituée à la suite de la mort de Robert Dziekanski, le bureau devra d'ailleurs tendre à être composé exclusivement d'enquêteurs civils n'ayant jamais été policiers après une période de transition.

⁵⁸ *Loi sur les services policiers*, L.R.O., 1990, c. P.15, art. 113.

⁵⁹ L'*Alberta Serious Incident Response Team* a été instituée en 2008 en vertu de la *Loi albertaine sur la police*, R.S.A., 2000, c. P-17.

⁶⁰ La *Loi sur les services de police*, L.M. 2009, c. 32 visant à instituer l'*Unité des enquêtes indépendantes* a été adoptée en 2009. Les articles relatifs à l'Unité ne seront toutefois en vigueur qu'à la date fixée par proclamation.

⁶¹ La *Serious Incident Response Team* a été instituée en 2011 en vertu de la *Police Act*, amended 2007, c. 10, s. 5; 2010, c. 12, s. 2.

⁶² L'*Independent Investigation Office* a été instituée en 2011 en vertu de la *Police Act*, RSBC, 1996, c. 367.

⁶³ BRAIDWOOD COMMISSION ON CONDUCTED ENERGY WEAPON USE, *Restoring public confidence : Restricting the Use of Conducted Energy Weapons*, Colombie-Britannique, juin 2009 (rapport Braidwood).

Remarquons par ailleurs que le modèle de l'*Alberta Serious Incident Response Team* se distingue en ce que l'équipe d'enquête est composée de quatre enquêteurs civils, mais également de dix policiers qui y sont « prêtés » pour une durée de deux ans par les services de police de Calgary, d'Edmonton et de la GRC. Du côté de la Nouvelle-Écosse, le bureau des enquêtes indépendantes est fondé sur le travail de deux enquêteurs civils, qui sont appuyés, au besoin, par des policiers. Enfin, les articles de la *Loi sur les services de police*⁶⁴ relatifs à l'Unité manitobaine des enquêtes indépendantes ne sont pas encore en vigueur au moment d'écrire ces lignes, mais il y est prévu que les enquêteurs de celle-ci pourront être tant des personnes civiles ayant de l'expérience dans le domaine des enquêtes que d'ex-agents de police ou même des policiers. Ces derniers doivent toutefois être libérés de toutes autres fonctions.

Au-delà de ces distinctions, précisons que toutes les provinces canadiennes ayant mis en place un mécanisme d'enquête criminelle sur les policiers ont opté pour la mise sur pied d'un bureau ayant un mandat exclusif d'enquête et composé, dans différentes proportions, d'enquêteurs civils. Aucune autre province n'a choisi le modèle proposé par le projet de loi à l'étude reposant sur la seule surveillance civile des enquêtes policières. Loin de refuser de répondre à quelques demandes isolées, le ministère de la Sécurité publique québécois s'isole ainsi en proposant un modèle de surveillance des enquêtes qui va à l'encontre de la forte tendance qui se dessine en faveur de mécanismes d'enquête véritablement indépendants, et ce, tant au Québec qu'ailleurs au Canada.

Il ne s'agit pas ici d'ériger l'un ou l'autre des mécanismes mis en place dans les autres provinces en modèle à suivre. Sans correspondre à l'ensemble de nos recommandations, plusieurs d'entre eux nous semblent proposer un mécanisme comportant les conditions qui le rendent plus crédible. Précisons d'ailleurs que, sans reproduire tel quel un ou l'autre des mécanismes existant, les modalités procédurales qui les composent pourraient également être agencées autrement, toujours de façon à instituer un processus d'enquête qui satisferait aux critères d'indépendance, de transparence et d'imputabilité. Et l'enjeu est là. Il ne s'agit pas de préférer un modèle à l'autre, mais de s'assurer que le mécanisme choisi permette de garantir l'indépendance, la transparence et l'imputabilité des enquêtes.

⁶⁴ Préc., note 60.

Voyons d'ailleurs de plus près ce que propose le projet de loi n° 46 dans le cadre de la deuxième partie de cet avis.

2 LE PROJET DE LOI N° 46

2.1 Présentation

Le 2 décembre 2011, le ministre de la Sécurité publique, Robert Dutil, présentait à l'Assemblée nationale, un projet de loi proposant de nouvelles mesures relatives aux enquêtes policières tenues « lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, est blessée gravement ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police »⁶⁵.

Ainsi, le projet de loi n° 46 vise à modifier la *Loi sur la police* afin d'y introduire après l'article 289, l'obligation de tenir une enquête dite « indépendante » dans les cas visés par le projet de loi. Outre le fait qu'une telle obligation serait désormais inscrite dans la loi, la procédure à suivre serait essentiellement la même que celle qui est prévue à ce jour en vertu de la politique ministérielle précitée. Le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention devrait en effet informer, sans délai, le ministre de l'incident⁶⁶ de façon à ce que ce dernier charge un autre corps de police de mener l'enquête⁶⁷. Notons d'ailleurs que le ministre pourrait, à tout moment, ordonner que l'enquête soit reprise par un autre corps de police⁶⁸. Il pourra en outre établir des directives applicables à la tenue des enquêtes visées⁶⁹.

⁶⁵ *Loi sur la police*, préc., note 5, art. 289.1 al. 1, introduit par *Projet de loi n° 46 — Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, préc., note 4, art. 1.

⁶⁶ *Id.*, art. 289.1 al. 2.

⁶⁷ *Id.*, art. 289.1 al. 3.

⁶⁸ *Id.*, art. 289.1 al. 4.

⁶⁹ *Id.*, art. 289.2.

Le projet de loi n° 46 vise par ailleurs à instituer le *Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes*⁷⁰. Celui-ci aurait pour mandat de surveiller le déroulement des enquêtes visées par le projet de loi « afin de vérifier si [elles sont] menées de façon impartiale »⁷¹ et, le cas échéant, de vérifier l'application des directives établies par le ministre relativement à ces enquêtes⁷².

Nommés par le gouvernement sur recommandation du ministre, pour un mandat qui ne pourrait excéder cinq ans⁷³, le directeur et le directeur adjoint de ce Bureau devraient être soit juge à la retraite, soit avocat admis au Barreau depuis au moins 10 ans⁷⁴. De plus, à l'instar de tous les membres du personnel qui composerait le Bureau, ils devraient : 1° être de bonnes mœurs; 2° ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'une infraction prévue au *Code criminel* ayant un lien avec l'emploi; et 3° ne jamais avoir été agent de la paix, ni membre du personnel non policier d'un corps de police⁷⁵.

Le directeur, le directeur adjoint ainsi que les membres du personnel du Bureau désignés par le directeur agiraient à titre d'observateurs des enquêtes visées par le projet de loi⁷⁶. Ainsi, le ministre devrait aviser le directeur du Bureau de la tenue d'une telle enquête, lui indiquant « le corps de police chargé de mener l'enquête ainsi que le nom et les coordonnées du représentant de ce corps de police, autre que l'enquêteur assigné à l'enquête, qui assurera la liaison entre le Bureau et le corps de police »⁷⁷. Le directeur du Bureau devrait ensuite désigner le ou les observateurs attitrés à l'enquête et devrait indiquer, le cas échéant, celui qui assurerait la liaison avec le corps policier chargé de mener cette enquête⁷⁸.

⁷⁰ *Id.*, art. 289.3.

⁷¹ *Id.*, art. 289.4. al. 1.

⁷² *Id.*, art. 289.4 al. 2.

⁷³ *Id.*, art. 289.5 al. 2.

⁷⁴ *Id.*, art. 289.5 al. 1.

⁷⁵ *Id.*, art. 289.8.

⁷⁶ *Id.*, art. 289.11.

⁷⁷ *Id.*, art. 289.14.

⁷⁸ *Id.*, art. 289.15.

Ce dernier devrait, dans les 24 heures de sa désignation, « communiquer avec le représentant du corps de police afin d'obtenir un état de la situation »⁷⁹. Notons que ledit représentant aurait l'obligation de communiquer à l'observateur qui en fait la demande tout renseignement et document que ce dernier juge utile dans le cadre de ses fonctions de surveillance⁸⁰, de même que l'obligation plus générale de collaborer avec lui⁸¹. L'observateur en fonction peut également visiter les lieux où s'est déroulé l'incident ayant mené au déclenchement de l'enquête⁸². Par contre, soulignons qu'il ne pourrait « entrer en contact directement ou indirectement avec un membre du corps de police chargé de mener l'enquête, autre que le représentant de ce corps de police, ni avec un membre du corps de police impliqué dans l'événement »⁸³.

Concrètement, le rôle de l'observateur serait d'évaluer si « une irrégularité de nature à compromettre l'impartialité de l'enquête » survient et, le cas échéant, d'en informer le directeur du Bureau⁸⁴. Il devrait d'ailleurs en faire de même en cas de défaut de collaboration du représentant du corps de police chargé de l'enquête⁸⁵. Si le directeur est alors d'avis que l'enquête est « entachée d'une telle irrégularité et que celle-ci ne peut être corrigée, il en avise le ministre ». L'enquête serait dès lors reprise par un deuxième corps de police désigné par le ministre et le Bureau en serait à nouveau avisé de façon à reprendre le processus d'observation⁸⁶.

Dans tous les cas, dès que le rapport d'enquête est complété par le corps de police, copie devrait en être transmis au directeur du Bureau⁸⁷. L'observateur devrait ensuite faire état, par écrit, de ses observations et conclusions dans les 20 jours⁸⁸. Sur la base de ses observations et conclusions, le directeur du Bureau devrait :

⁷⁹ *Id.*, art. 289.16.

⁸⁰ *Id.*, art. 289.17 al. 1.

⁸¹ *Id.*, art. 289.19 al. 1.

⁸² *Id.*, art. 289.17 al. 2.

⁸³ *Id.*, art. 289.18.

⁸⁴ *Id.*, art. 289.20 al. 1.

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ *Id.*, art. 289.20 al. 2.

⁸⁷ *Id.*, art. 289.21 al. 1.

⁸⁸ *Id.*, art. 289.21 al. 2.

- s'il est d'avis que l'enquête a été menée de façon « impartiale », en aviser le ministre et le directeur de police qui a mené l'enquête qui pourrait alors transmettre le rapport d'enquête au directeur des poursuites criminelles et pénales et, s'il y a lieu au coroner;
- s'il est d'avis que l'enquête est entachée d'une irrégularité de nature à en compromettre l'impartialité, en aviser le ministre qui désignerait alors un autre corps de police pour reprendre le tout⁸⁹.

Le directeur du Bureau devrait rendre publique « l'appréciation du Bureau quant au caractère impartial ou non d'une enquête » après en avoir avisé le ministre⁹⁰ et il devrait produire un rapport annuel de gestion déposé devant l'Assemblée nationale⁹¹.

Notons enfin qu'un ensemble de mesures prévoit la confidentialité des travaux du Bureau de même que l'immunité des membres de son personnel⁹².

2.2 Un projet de loi qui ne répond pas aux recommandations de la Commission

2.2.1 Une nouvelle obligation législative

Nous l'avons souligné précédemment, la Commission est d'avis que le statu quo en matière d'enquêtes sur des incidents impliquant des policiers ou policières et ayant entraîné des blessures graves, blessures par arme à feu ou un décès ne peut durer plus longtemps. Or, c'est ce que propose le projet de loi n° 46. Le statu quo subsiste malgré l'obligation de tenir une enquête maintenant inscrite dans la loi. Hormis quelques ajustements, la procédure demeure essentiellement celle qui prévaut à ce jour en vertu de la politique ministérielle précitée.

Nous convenons que la section I du projet de loi, qui vise à introduire à même la *Loi sur la police* l'obligation de tenir une enquête « lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, est blessée gravement ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors

⁸⁹ *Id.*, art. 289.22 al. 1.

⁹⁰ *Id.*, art. 289.22 al. 3.

⁹¹ *Id.*, art. 289.30 al. 1.

⁹² *Id.*, art. 289.23 à 289.27.

d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police », est un apport du projet de loi à l'étude. Jusqu'à présent, l'article 289 de la *Loi sur la police* prévoit en effet que le ministre de la Sécurité publique « peut ordonner, à tout moment, qu'une enquête soit tenue ou, s'il y a lieu, reprise par le corps de police ou l'agent de la paix qu'il désigne, afin que soit examinée une allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier ou un constable spécial »⁹³.

À ce propos, et comme nous l'avons déjà noté, c'est la politique ministérielle qui, depuis 1996, indique la procédure d'enquête à suivre dans de telles circonstances. Remarquons cependant que ladite politique est tirée du *Guide des pratiques policières* qui, comme son nom l'indique, n'a de statut que celui de « guide ». À l'instar de la Protectrice du citoyen, il faut rappeler que les organisations policières étaient jusqu'à maintenant autonomes et pouvaient déterminer des directives différentes de celles qui prévalent dans ce guide⁹⁴. Certaines d'entre elles l'ont adopté intégralement alors que d'autres l'ont adapté pour qu'il corresponde davantage à leur réalité.

La Commission tient donc à souligner l'importance de l'obligation législative introduite par le projet de loi n° 46. Comme nous le préciserons dans les deux sous-sections suivantes, l'encadrement législatif du processus demeure toutefois incomplet alors que la procédure d'enquête proposée ne répond pas aux critères d'un processus crédible.

2.2.2 Un encadrement législatif incomplet

L'encadrement législatif de la procédure d'enquête prévue dans le cadre du projet de loi n° 46 reste incomplet et nous référons à ce propos à la recommandation n° 44 du Rapport de consultation sur le profilage racial et ses conséquences. La Commission recommande ainsi :

« que le gouvernement modifie la *Loi sur la police* afin de prévoir l'encadrement du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un

⁹³ *Loi sur la police*, préc., note 5, art. 289. [Notre soulignement].

⁹⁴ PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 31, p. 8.

décès ou des blessures graves, et que ce cadre inclue tous les éléments et balises recommandés par le Protecteur du citoyen. »⁹⁵

Le projet de loi étudié propose en effet de modifier la *Loi sur la police* afin d'y prévoir la procédure à suivre dans les enquêtes visées, mais à peu près rien n'est prévu quant à l'encadrement souhaité et aux balises recommandées.

Qu'en est-il, par exemple, de la définition à donner aux principaux termes en jeu, telles « blessures graves », « irrégularité de nature à compromettre l'enquête » ou même à la notion d'indépendance accolée aux enquêtes visées? La définition de « policier témoin » et « policier impliqué » n'est d'ailleurs pas plus précisée. De plus, aucune obligation n'est créée quant à la nécessité de préserver l'intégrité de la preuve et de la scène de l'événement jusqu'à l'arrivée des enquêteurs ou enquêtrices et, suivant le mécanisme instauré par le projet de loi étudié, des observateurs désignés. Mentionnons également que n'apparaissent nulle part l'interdiction qui devrait être faite aux policiers impliqués de communiquer entre eux après l'incident et l'obligation qu'ils devraient avoir de remettre un rapport sur l'incident dans les plus brefs délais. Sont par ailleurs tout autant absentes la responsabilité qui devrait incomber au directeur de ces officiers de s'assurer qu'ils soient isolés les uns des autres jusqu'à leur entretien avec les enquêteurs chargés de l'enquête de même que l'obligation pour ces derniers d'interroger les policiers impliqués (témoin ou suspect) dès que possible et dans un délai ne dépassant pas 24 heures après l'incident⁹⁶. Rien dans le projet de loi ne réfère à ces différents éléments et cela ne peut que nuire à l'efficacité des enquêtes.

La seule possibilité⁹⁷ laissée à la discrétion du ministre d'établir des directives applicables à la tenue des enquêtes est en soi un problème. Comme le soulignent les professeurs Issalys et Lemieux, une directive ne possède pas de « force normative comparable à celle de l'acte

⁹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 116, recommandation n° 44.

⁹⁶ PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 31, p. 18; repris dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 56-57.

⁹⁷ L'article 289.2 qui serait introduit à la *Loi sur la police* prévoit en effet que le ministre peut établir de telles directives.

réglementaire »⁹⁸. Elle n'a pas non plus pour effet de modifier l'ordre juridique existant⁹⁹. Citons également à ce sujet le professeur Villaggi selon qui « ces directives échappent à la hiérarchie classique de l'ordre législatif »¹⁰⁰. Ainsi explique-t-il : « Elles ne sont ni une loi, ni un règlement [...]. Selon l'approche généralement admise, elles ne constituent que l'une des formes de l'exercice du pouvoir discrétionnaire que peut exercer une autorité administrative »¹⁰¹.

Les directives telles que celles que pourrait émettre le ministre en vertu du projet de loi étudié se distinguent également de l'encadrement législatif souhaité en raison de leur flexibilité au plan procédural. D'une part, aucun formalisme ne garantit leur caractère public et, d'autre part, celles-ci peuvent être remplacées aussi rapidement qu'elles ont été émises¹⁰². En fait, elles forment « la voie moins formalisée de l'autorité hiérarchique ». Ainsi :

« Lorsqu'un gouvernement juge nécessaire de régir une situation par des normes de comportement, il peut faire adopter une loi ou édicter lui-même un règlement, ou bien procéder administrativement par voie de directives. Dans le premier cas, il doit s'astreindre aux formalités de l'adoption des lois et des règlements; par contre, il sait que, une fois ces formalités respectées, les nouvelles normes entreront dans le cadre de la légalité et qu'en vertu de la Rule of law elles seront appliquées par les tribunaux. Dans le second cas, c'est-à-dire s'il choisit de procéder par directives, que celles-ci soient ou non autorisées législativement, il opte plutôt pour la voie moins formalisée de l'autorité hiérarchique, dont les tribunaux n'ont pas à assurer le respect. Attribuer à des directives l'effet de règlements, c'est aller au-delà de l'intention du législateur. Celui-ci ne parlant pas pour ne rien dire, il faut respecter sa volonté implicite de laisser une situation hors du cadre strict de la "légalité". »¹⁰³

Or, vu l'absence de force normative et de formalisme qui caractérise la directive, la Commission estime que le recours à celle-ci dans la mise en place d'un mécanisme d'enquête criminelle relative aux incidents policiers impliquant blessure grave, blessure par arme à feu ou décès est insuffisant. C'est d'ailleurs avec souci que nous référons au *Dictionnaire de droit québécois et*

⁹⁸ Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 3^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 646.

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ Jean-Pierre VILLAGGI, *L'administration publique québécoise et le processus décisionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 75.

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note, 98, p. 635.

¹⁰³ René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de Droit administratif*, 2^{ème} édition, Québec, PUL, 1984.

canadien en vertu duquel les termes « directives », « guide » et « politique » sont synonymes¹⁰⁴.

La possibilité que le ministre émette des directives, aussi pertinentes qu'elles puissent être, ne pourra donc constituer le cadre législatif souhaité et à même d'assurer tant l'encadrement formel nécessaire en pareille matière que la crédibilité de la démarche.

2.2.3 Un mécanisme d'enquête qui ne répond pas aux critères d'un processus crédible

Quant au processus d'enquête proposé, la Commission tient à souligner que les enquêtes visées par le projet de loi n° 46 n'auront d'indépendante que le nom. Nous avons recommandé, faut-il le rappeler, la création d'un organisme dont l'indépendance serait garantie, notamment par la présence d'enquêteurs ou d'enquêtrices civils qui ne sont pas d'ex-policiers chargés de l'enquête et dont l'équipe pourrait, au besoin, être complétée par d'ex-policiers¹⁰⁵.

À maintes reprises, nous avons également soutenu la nécessité que la composition de ce Bureau des enquêtes « favorise l'équilibre homme-femme et la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise parmi les personnes chargées de réaliser, de surveiller et de superviser ces enquêtes »¹⁰⁶. Aucune mesure en ce sens n'est pourtant prévue dans le cadre du projet de loi n° 46.

De plus, ce Bureau des enquêtes spéciales devait avoir pour mandat de procéder aux enquêtes visées, sans délai après les événements, et ce, en ayant tous les pouvoirs nécessaires pour ce faire. Or, au-delà du qualificatif « indépendante » qu'on adjoint aux

¹⁰⁴ Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 3^e édition, Montréal, Wilson & Lafleur, 1999.

¹⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 116, recommandations n° 46 et n° 47 :

« de modifier la Loi sur la police afin de créer un Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant qui aurait pour mandat de mener des enquêtes sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves;

de prendre des mesures pour assurer la présence d'enquêteurs civils qui ne sont pas des ex-policiers au sein des équipes chargées de mener ce type d'enquêtes. »

¹⁰⁶ *Id.*, p. 117, recommandation n° 48.

enquêtes faisant l'objet du projet de loi n° 46, celui-ci n'offre aucune garantie susceptible d'assurer l'indépendance, la transparence et l'imputabilité du processus en cause.

La mise en place d'un Bureau de surveillance, n'ayant qu'un mandat d'observation des enquêtes, ne peut constituer une telle garantie. Nous recommandons au contraire que des enquêteurs et enquêtrices civils qualifiés agissent au cœur même des enquêtes. Ces civils devraient procéder à l'enquête avec tous les pouvoirs nécessaires pour ce faire alors que le projet de loi n° 46 ne leur réserve qu'un rôle d'observateurs, à la marge. Pendant ce temps des policiers continueront d'enquêter sur les policiers. En plus d'assurer une plus grande impartialité des enquêtes, les enquêteurs civils pourraient intervenir au besoin et sans délai afin d'en garantir le bon déroulement, ce que les observateurs désignés par le projet de loi à l'étude ne pourront faire qu'à retardement et de manière fort limitée¹⁰⁷.

En effet, quel apport pourront réellement avoir les observateurs désignés, avisés jusqu'à 24 heures après les événements¹⁰⁸, et sans réel accès à l'enquête comme à la preuve? À l'instar de l'Ombudsman de l'Ontario, il convient ici de rappeler ce qui suit :

« Dans le monde des enquêtes criminelles, le temps de réponse est d'une importance critique. Pour reprendre les mots du commissaire de l'OPP, Julian Fantino : "Il est essentiel d'arriver rapidement sur la scène d'un incident, d'en prendre immédiatement le contrôle, d'évaluer les priorités... souvent, les preuves disparaissent, les témoins quittent la scène, les versions des faits changent... la scène change...". Plus la réponse est rapide et intense, plus grandes sont les chances de recueillir des preuves de qualité – preuves qui peuvent s'évanouir et se détériorer aussi rapidement qu'elles sont apparues.

Les mêmes principes d'enquête s'appliquent aux enquêtes sur les tirs policiers et sur les incidents causant des blessures graves à des civils. »¹⁰⁹

¹⁰⁷ PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 31, p. 32.

¹⁰⁸ Rappelant que la loi ontarienne est claire que les chefs de police sont tenus d'aviser l'Unité des enquêtes spéciales de la province « immédiatement » après tout incident qui peut raisonnablement être considéré comme relevant de son mandat, l'Ombudsman ontarien écrivait notamment dans le rapport qu'il a produit sur la question que « quand une notification arrive avec retard, l'intervention se fait également avec retard, et des preuves essentielles peuvent alors avoir disparu » L'Ombudsman rapporte d'ailleurs que « de nombreux enquêteurs de l'UES [...] interviewés se sont montrés plus cyniques, disant que les retards permettent bien souvent aux policiers de s'entendre sur l'histoire à raconter et "d'accorder leurs violons" ». OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, *Une surveillance imperceptible, Rapport de l'Ombudsman : enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales*, 2008, p. 24 et 26.

¹⁰⁹ *Id.*, p. 34.

Par ailleurs, qu'advierait-il justement de cette preuve même si un observateur ou une observatrice qui, ayant été en mesure de constater une irrégularité de nature à compromettre l'impartialité de l'enquête, en avisait le directeur du Bureau qui en informerait, à son tour, le ministre? Le fait que le ministre désigne un deuxième corps de police devant reprendre l'enquête dans de telles circonstances peut-il réellement contribuer à rehausser la confiance du public dans le système? Que dire des risques de contamination de la preuve que de telles circonstances peuvent engendrer? De plus, ce seront toujours des policiers qui enquêteront sur des policiers. Et qui plus est des policiers aux prises avec des délais indus, alors que ceux-ci sont cruciaux dans toutes enquêtes criminelles.

Dans un rapport réalisé en décembre 2008 à la demande du SPVM, le Centre international pour la prévention de la criminalité constate que :

« [...], les affaires d'homicides sont en général très rapidement résolues par les corps policiers, à moins qu'il ne s'agisse de règlement de comptes entre professionnels. Une étude de Brodeur fondée sur l'examen des archives du SPVM (1990-2002) a démontré que plus de 60 % des causes résolues l'étaient en moins de 24 heures. Par contraste, il est frappant que constater que la longueur des enquêtes effectuées par un corps de police sur un autre. Celle-ci est d'autant plus surprenante que les auteurs de l'homicide sont clairement identifiés. Il ne s'agit pas tant d'identifier ces auteurs que de déterminer s'ils ont agi de façon coupable ou justifiée, en tirant sur un citoyen. [...] En conclusion, la longueur des enquêtes est un obstacle de taille à leur transparence. »¹¹⁰

Puis, le Centre ajoute qu'« il faut insister sur l'impact de ce type d'enquête sur le lien de confiance entre la police et la communauté »¹¹¹ et qu'« en acceptant d'être traitée différemment, la police dessert sa propre image et affaiblit la confiance du public envers elle »¹¹².

Cela pose d'ailleurs la question de l'imputabilité des gens impliqués dans les enquêtes de nature criminelle relatives aux incidents policiers impliquant une blessure grave, blessure par

¹¹⁰ Jean-Paul BRODEUR, Massimiliano MULONE, Frédéric OCQUETEAU et Valérie SAGANT, *Brève analyse comparée internationale des violences urbaines*, Montréal, Centre international pour la prévention du crime, 1^{er} décembre 2008, p. 7, [En ligne]. http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Breve_analyse_comparée_internationale_des_violences_urbaines_FR.pdf (Consulté le 30 janvier 2012)

¹¹¹ *Id.*

¹¹² *Id.*

armes à feu ou un décès. Nous nous attarderons plus particulièrement à cette notion dans le cadre de la troisième partie de ces commentaires, mais rappelons que la Commission a recommandé ce qui suit à ce sujet :

« que le ministère de la Sécurité publique dépose annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur la tenue des enquêtes menées sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves, ainsi que les décisions prises en conséquence. »¹¹³

Dans le cadre du projet de loi à l'étude, cette reddition de compte se limite à la remise à l'Assemblée nationale, par le Bureau d'observation, de son rapport annuel de gestion, lequel doit notamment faire état du résultat de ses vérifications¹¹⁴.

3 TROIS CONDITIONS POUR UN PROCESSUS D'ENQUÊTE CRÉDIBLE

Nous l'avons vu précédemment, plusieurs modèles de procédure d'enquête ont été préconisés par différents intervenants au fil du temps. Différents mécanismes ont également été mis en place dans plusieurs provinces canadiennes. La Commission tient à rappeler qu'aucun modèle n'est parfait. Chacun présente des avantages et des inconvénients. L'analyse de ces différents modèles met toutefois en lumière certaines notions qui, à l'instar de la confiance du public, devraient être concrètement prises en compte dans l'élaboration de ces processus d'enquête. C'est donc sur les critères d'indépendance, de transparence et d'imputabilité que la réflexion devrait être fondée. Et, si nous sommes d'avis que certains modèles offrent une réponse plus satisfaisante que d'autres aux enjeux en cause, c'est que, contrairement à ce que propose le projet de loi n°46, ils correspondent davantage à ces trois conditions.

¹¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 117, recommandation n° 49.

¹¹⁴ *Loi sur la police*, préc., note 5, art. 289.30, introduit par *Projet de loi n° 46 — Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, préc., note 4, art. 1.

Dès 1988, le président du Comité des plaintes du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal soulignait les conséquences néfastes que peut provoquer l'absence de transparence marquant les dispositifs disciplinaires policiers devant le Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles :

« Ce n'est pas que le travail soit mal fait. Quand bien même vous auriez le meilleur système du monde, qu'on vous livrerait les meilleures statistiques, si le citoyen n'a pas confiance, on a un problème Monsieur le Président. »¹¹⁵

À ce propos, la Commission a d'ailleurs lu avec intérêt les résultats d'un sondage effectué par la firme Angus Reid les 11 et 12 janvier 2012. L'une des questions posées aux 1000 Québécois sondés était la suivante :

« A few months ago, the Minister of Public Safety, Robert Dutil, introduced a bill that created a oversight committee for investigations into police use of force, composed entirely of civilians. Investigations into police use of force will be monitored by the civilian oversight committee, but will continue to be conducted by police officers. The provincial ombudswoman, however, had proposed that a body comprised primarily of civilians be formed to conduct investigations into police use of force, a model based on the practice in Ontario. Which model do you prefer? »¹¹⁶

Répondant à cette question, 41 % des personnes interrogées ont dit préférer une unité composée principalement de civils et qui conduit directement les enquêtes alors que 34 % préféreraient l'option du Bureau d'observation des enquêtes menées par la police proposée par le projet de loi n° 46. Il est également révélateur de constater que seulement 13 % des gens questionnés se sont positionnés en faveur du statu quo, où un autre corps de police enquête sur le corps policier impliqué dans l'événement en cause¹¹⁷.

Il est par ailleurs intéressant de référer aux critères que recommande l'*International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement* pour tout mécanisme de traitement des plaintes des citoyens à l'égard du travail policier. Ainsi : 1) les plaintes doivent être traitées par un organisme

¹¹⁵ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 21, p. 277 (premier rapport Bellemare).

¹¹⁶ ANGUS REID PUBLIC OPINION, *Police, Urban Quebecers Call for Changes in Police Misconduct Investigations*, Montréal, 14 janvier 2012, [En ligne]. http://www.angus-reid.com/wp-content/uploads/2012/01/2012.01.14_Police_QU.pdf (Consulté le 30 janvier 2012)

¹¹⁷ *Id.*

distinct et indépendant du service de police; 2) un tel organisme doit être composé en majorité de non-policiers; 3) un tel organisme doit disposer de pouvoir de traitement des plaintes, d'enquête, d'obtention de l'information et de contrainte pour l'obtention de réponse; 4) le système doit faire preuve de transparence générale, et en particulier, dans ses fonctions de tribunal, doit permettre des audiences publiques; 5) un tel système doit avoir le pouvoir d'imposer des sanctions; et 6) les personnes responsables du traitement des plaintes doivent être nommées par une autorité publique autonome¹¹⁸.

Cela dit, quant à ce qui a trait plus particulièrement au mécanisme d'enquête criminelle ciblant des policiers, répétons que, pour susciter la confiance et assurer sa crédibilité, le modèle proposé doit être à même de garantir la transparence, l'indépendance et l'imputabilité du processus, et ce, tant en théorie que dans la pratique.

Voyons donc de plus près ce qu'impliquent ces trois notions.

3.1 Indépendance

Dans le cadre de la consultation menée en 2009 et 2010 par la Commission sur le profilage racial et ses conséquences, plusieurs participants et participantes ont fait valoir qu'ils ne pouvaient avoir confiance en une enquête menée par des policiers en exercice qui ont à juger leurs pairs. Tout en reconnaissant l'expertise propre aux corps de police, nécessaire pour mener ces enquêtes, ces participants considèrent que la présence d'enquêteurs civils, et non seulement d'observateurs, serait à même d'assurer une plus grande impartialité au processus¹¹⁹.

La présentation du projet de loi n° 46 n'est pas l'occasion de faire le débat quant à savoir si l'organisme chargé des enquêtes criminelles portant sur des policiers ou des policières devrait être qualifié de tribunal au sens de l'article 23 de la Charte, et ce, en vertu de l'article 56 de cette dernière. Selon la Commission, la jurisprudence ayant défini la portée de ces dispositions

¹¹⁸ Cité dans GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, préc., note 12 (deuxième rapport Corbo).

¹¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 57.

offre tout de même des pistes intéressantes quant au sens à donner aux notions d'impartialité et d'indépendance. Ainsi, l'impartialité devrait connoter une absence de préjugé, réel ou apparent. Cette notion relève de l'attitude et de l'état d'esprit¹²⁰. L'impartialité étant difficile d'appréhension, les tribunaux ont jusqu'ici adopté le point de vue de l'apparence d'impartialité.

« Il est évidemment impossible de déterminer exactement l'état d'esprit d'une personne [...]. C'est pourquoi les cours de justice ont adopté le point de vue que l'apparence d'impartialité constitue en soi un élément essentiel de l'équité procédurale. Pour assurer l'équité, la conduite des membres des tribunaux administratifs est appréciée par rapport au critère de la crainte raisonnable de partialité. Ce critère consiste à se demander si un observateur relativement bien renseigné pourrait raisonnablement percevoir de la partialité chez un décideur. »¹²¹

La Commission considère que ce critère d'impartialité devrait, par analogie, être appliqué au mécanisme d'enquête ici en cause. La notion d'impartialité relève donc du processus intellectuel de l'enquêteur, de son état d'esprit¹²². Or, nous estimons qu'il y a apparence de partialité lorsqu'un policier doit enquêter sur un policier, même sur un policier d'un autre corps de police.

Cette notion d'impartialité est par ailleurs intimement liée à celle d'indépendance qui réfère plutôt à la structure organisationnelle même de l'organisme¹²³. L'indépendance constitue en quelque sorte la somme des moyens pris pour assurer l'impartialité. Reposant sur des conditions objectives, cette notion désigne donc non seulement un état d'esprit, mais également un statut, une relation avec autrui¹²⁴.

Pour reprendre la typologie proposée par la Commission des plaintes du public contre la GRC, les principaux modèles de surveillance de la police peuvent être qualifiés de dépendants, d'interdépendants ou d'indépendants. Ainsi :

¹²⁰ R. c. Lippé, [1991] 2 R.C.S. 114.

¹²¹ Newfoundland Telephone Company Limited c. The Board of Commissioners of Public Utilities, [1992] 1 R.C.S. 623, par. 22.

¹²² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 36.

¹²³ Id., p. 36.

¹²⁴ R. c. Lippé, préc., note 120.

« [...] les modèles de surveillance de la police diffèrent en fonction du degré de dépendance de l'organe de surveillance par rapport à la police dans les enquêtes criminelles. Parmi les autres caractéristiques qui distinguent les modèles, on trouve le degré d'influence exercé sur l'enquête, la capacité d'adresser une enquête à un autre corps policier ainsi que la nature de l'équipe d'enquête. »¹²⁵

Les deux premiers modèles proposés peuvent se résumer ainsi :

- Le modèle dépendant « représente essentiellement la manière traditionnelle de la "police enquêtant sur la police" » où aucun civil ne participe à l'enquête criminelle. Ce modèle comprend deux sous catégories, soit la police enquêtant sur la police et la police enquêtant sur un autre corps policier.
- Le modèle interdépendant « fait appel à la participation civile aux enquêtes criminelles », et ce, à différents degrés. On parle alors d'observation civile ou d'enquête hybride où la participation de l'organe de surveillance civil va au-delà de la simple observation.

Or, contrairement à ce dernier modèle dit interdépendant que propose le projet de loi n° 46, « le modèle indépendant suppose une enquête totalement indépendante ». Ainsi :

« La police ne participe pas à l'enquête. L'organe de surveillance, composé de civils, mène des enquêtes criminelles indépendantes qui ne peuvent être affectées au corps policier et peut avoir le pouvoir de tirer des conclusions ayant force obligatoire et de déposer des accusations. »¹²⁶

À ce jour, outre la Commission¹²⁷, le Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques¹²⁸, le Groupe de travail sur les relations entre les communautés noires et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal¹²⁹, la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec¹³⁰, la Commission

¹²⁵ COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, préc., note 31, p. 74.

¹²⁶ *Id.*, p. 75.

¹²⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9.

¹²⁸ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 21 (premier rapport Bellemare).

¹²⁹ GROUPE DE TRAVAIL SUR LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNAUTÉS NOIRES ET LE SERVICE DE POLICE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, préc., note 31 (premier rapport Corbo).

¹³⁰ COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE DE FAIRE ENQUÊTE SUR LA SÛRETÉ DU QUÉBEC, préc., note 31 (rapport Poitras).

d'enquête Salhany au Manitoba¹³¹, la Protectrice du citoyen du Québec¹³² et la Commission d'enquête Davies en Colombie-Britannique¹³³ en sont tous venus à la conclusion que l'adoption d'un modèle dépendant ou encore interdépendant, où un autre service de police se voit confier une enquête portant sur un incident grave impliquant des policiers, n'était pas à même d'assurer l'indépendance de celle-ci.

Ayant effectué une visite au Canada, et notamment au Québec, du 13 au 23 octobre 2009, l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités du Conseil des droits de l'Homme de l'Organisation des Nations Unies (ONU), M^{me} Gay McDougall, rapporte également le manque d'indépendance qui y caractérise les enquêtes policières portant sur les inconduites de certains officiers de police pouvant mener jusqu'à la mort. À ce sujet, M^{me} McDougall cite particulièrement le cas de Montréal-Nord et interpelle donc le gouvernement québécois. Elle recommande ainsi « [to] take effective steps to protect against profiling and establish community confidence in unbiased policing ». Plus particulièrement, elle écrit :

« Minority communities raised serious issues regarding policing, including racial profiling as a systemic practice, biased, heavy-handed policing of some communities and allegations of excessive use of force leading to deaths, particularly of young black males. Perceptions persist that the police act with impunity in some localities and that investigations are not conducted by independent authorities or civilian review boards.

It is essential that investigations into serious allegations of police misconduct have the confidence of communities concerned, are carried out by bodies that are perceived by communities to be independent and that mechanisms of civilian oversight are strengthened where they exist or established where they do not. »¹³⁴

¹³¹ Roger SALHANY, *Report of the Taman Inquiry. Taman Inquiry into the Investigation and Prosecution of Derek Harvey-Zenk*, Winnipeg, 2008, [En ligne]. <http://www.tamaninquiry.ca/> (Consulté le 3 février 2012)

¹³² PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 31.

¹³³ William H. DAVIES, *Alone and Cold, The Davies Commission Inquiry into the Death of Frank Paul*, Vancouver, 19 mai 2011, [En ligne]. <http://lailayuille.files.wordpress.com/2011/06/daviescommission-finalreport-june-16-2011.pdf> (Consulté le 3 février 2012)

¹³⁴ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Report of the independent expert on minority issues, Addendum, Mission to Canada*, A/HRC/13/23/Add.2, p. 22, [En ligne]. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.23%20Add.2_en.pdf (Consultée le 2 février 2012)

Tel que nous l'avons vu précédemment, les options retenues par les provinces canadiennes ayant mis en place un mécanisme d'enquête indépendante tendent d'ailleurs à le confirmer. Parmi les provinces ayant à ce jour réformé leur mécanisme d'enquête sur des incidents impliquant des policiers, toutes ont opté pour un mécanisme reposant sur un bureau spécialisé, au mandat exclusif, et composé au moins en partie d'enquêteurs civils. Bien que la proportion d'enquêteurs civils diffère d'un modèle à l'autre, aucune province n'a retenu l'option du modèle interdépendant reposant sur la simple surveillance des enquêtes. Le Québec s'isolerait nettement en le faisant.

La Cour de justice de l'Ontario rappelle d'ailleurs que : « c'est un fait connu et notoire que l'Unité des enquêtes spéciales a été créée pour atténuer le sentiment que continuent d'avoir les citoyens que la police ne peut pas enquêter efficacement sur elle-même¹³⁵ ». Puis, l'Ombudsman de l'Ontario ajoute qu'« étant donné que la perception du public joue un rôle critique dans la crédibilité d'un organisme de surveillance policière, ces questions ne devraient pas être écartées à la légère »¹³⁶. D'ailleurs, si le modèle ontarien est parfois critiqué¹³⁷, c'est en raison de certaines pratiques qui mettent à mal le principe d'indépendance qui devait le guider. Ces critiques insistent justement sur l'importance d'assurer une réelle indépendance et ne peuvent servir à légitimer un modèle dépendant ou interdépendant tel que le propose le projet de loi n° 46.

L'argument soulevé par les représentants policiers quant au manque de compétence des enquêteurs civils membres d'un tel organisme¹³⁸ ne suffit d'ailleurs pas à faire contrepoids à l'importance d'assurer l'indépendance du mécanisme d'enquête mis en place. À notre avis, plusieurs professions peuvent permettre à des civils de développer des compétences d'enquêteurs et la mise sur pied d'un bureau d'enquête civil devrait, de toute façon, être accompagnée d'une formation obligatoire appropriée au type d'enquêtes en cause. À ce sujet, l'Ombudsman de l'Ontario rapporte notamment les propos de certains dirigeants policiers de

¹³⁵ *R. v. Scully*, C. de J, Ontario, 10 mai 2006, j. P. Taylor.

¹³⁶ OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, préc., note 108, p. 97.

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ Voir notamment : André Fiset, *Qui doit policer la police? Les enquêtes criminelles concernant un décès ou une blessure grave à la suite d'une intervention policière*, Cowansville, Éditions Yvons Blais, 2011.

l'Ontario qui, au cours de son enquête, lui ont avoué que des civils bien formés pouvaient devenir des enquêteurs compétents. L'expérience acquise dans d'autres provinces démontre, d'une part, que des civils ont une expertise suffisante en matière d'enquête et, d'autre part, qu'il est possible de les former pour qu'ils acquièrent celle-ci. La Commission ne voit pas pourquoi il en serait autrement dans le cadre d'un bureau québécois des enquêtes indépendantes.

Ajoutons par ailleurs que les policiers eux-mêmes gagneraient à ce que leur expertise soit cautionnée par un mécanisme permettant d'en garantir la rigueur. Il en va encore une fois de la confiance de la population envers leur travail.

3.2 Transparence

La transparence concerne le degré d'information transmise au public, mais elle se traduit également « par une attitude d'ouverture des personnes responsables des enquêtes sur leurs façons de faire »¹³⁹. Seul un processus d'enquête transparent permet à chacun d'en apprécier l'intégrité, la probité et l'efficacité. Or, il s'agit en l'espèce d'un enjeu d'autant plus important que, comme nous le rappelions précédemment, la confiance de la population envers le mécanisme d'enquête mis en place est l'un des éléments majeurs de l'équation. L'absence de transparence mine la confiance et forme un terrain propice aux spéculations, fondées ou non, quant à la qualité des enquêtes.

À l'instar de la Protectrice du citoyen, la Commission estime que deux conditions doivent être réunies afin d'assurer la transparence du processus d'enquête sur des incidents graves ou mortels impliquant des policiers. Ainsi, on doit garantir, d'une part, « le caractère permanent et public des règles applicables » et, d'autre part, la « motivation et la communication des décisions et des résultats [de l'enquête] »¹⁴⁰.

Ajoutons que la notion de transparence implique également qu'un suivi adéquat soit effectué auprès des personnes civiles impliquées et de leur entourage. Tout en respectant le caractère confidentiel des éléments d'enquête en cause et la nécessaire protection des renseignements

¹³⁹ PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 31, p. 24.

¹⁴⁰ *Id.*

personnels, ce suivi devrait pouvoir être assuré tout au long du processus d'enquête, mais encore plus particulièrement lorsqu'est venu le moment d'expliquer les raisons qui ont motivé les décisions du directeur de l'enquête.

Au-delà de l'enquête, une plus grande transparence devrait également entourer les décisions du Directeur des poursuites criminelles et pénales et leurs motivations.

En fait, sous réserve des règles judiciaires de publicité de la poursuite dans les cas où des accusations seraient portées, seule la communication des éléments factuels permettant de comprendre ce qui s'est passé, des faits saillants du processus d'enquête ayant suivi puis des décisions prises et de leur motivation, tant par l'organisme chargé de l'enquête que par le Directeur des poursuites criminelles et pénales, est à même de rehausser la confiance de la population envers le processus. Or, nous l'avons pourtant noté précédemment, l'encadrement législatif incomplet proposé par le projet de loi étudié ne permet aucunement d'assurer le respect de ces conditions.

À la lecture du projet de loi proposé, il semble plutôt que même les observateurs et observatrices désignés risquent d'avoir des difficultés à obtenir toute l'information nécessaire à leur travail. Rappelons en effet que ceux-ci ne se verront garantir aucun accès direct à la preuve et qu'il leur sera interdit de communiquer avec les policiers ou policières impliqués dans l'événement ayant donné lieu à l'enquête observée.

3.3 Imputabilité

Dans le contexte d'un mécanisme d'enquête indépendante et vu la nécessité de vérifier la qualité et l'impartialité d'une telle enquête, la notion d'imputabilité implique que l'organisme mandaté pour réaliser celle-ci et le ministère responsable rendent compte de la façon dont elle a été effectuée et des résultats obtenus. L'objectif est alors « de permettre, tant au public qu'aux représentants élus, d'évaluer la crédibilité et l'efficacité de ces enquêtes, d'avoir une connaissance du processus général appliqué et, conséquemment, d'avoir la possibilité d'apporter ou de suggérer des mesures correctives au besoin. »¹⁴¹

¹⁴¹ *Id.*, p. 40.

De plus, plusieurs des personnes ayant participé à la consultation sur le profilage racial et ses conséquences nous l'ont rappelé, l'obligation de rendre compte demeure une façon d'assurer la légitimité des enquêtes¹⁴².

Et puis, il s'agit là d'une question d'efficacité. Il convient de référer encore une fois au rapport du Groupe de travail sur le système de déontologie policière présidé par Claude Corbo, en faisant les adaptations nécessaires au mécanisme d'enquête criminelle ici en cause. Ainsi, peut-on y lire ce qui suit :

« Le système de déontologie policière a pour objectif de maintenir de bonnes relations entre policiers et citoyens. Par delà les gestes d'un policier particulier, il a aussi une fonction pédagogique pour l'ensemble des policiers. Si l'on passe l'éponge [...], on envoie un message clair, mais indésirable. En outre, au nom de quel principe une société attachée à la règle de droit et au respect des droits et libertés laisserait-elle des délits déontologiques impunis? »¹⁴³

Afin de satisfaire au critère d'imputabilité, les processus d'enquête en cours doivent donc être documentés, tout comme les résultats obtenus, et qu'on s'assure de les rendre publics. Or, si le dépôt de rapports annuels à l'Assemblée nationale, comme le prévoit le projet de loi n° 46, est l'un des moyens à envisager pour ce faire, encore faut-il que le ministère responsable et l'organisme désigné pour faire l'enquête se prêtent à l'exercice à l'instar de ce que devra faire un éventuel organe de surveillance. La Commission estime également qu'il faudrait prévoir la réalisation d'un bilan périodique de l'implantation du mécanisme d'enquête, et ce, quel que soit le mécanisme retenu.

Il importera enfin de prendre acte des manquements soulevés par ces rapports en adoptant les mesures qui s'imposent.

¹⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 58.

¹⁴³ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, préc., note 12 (deuxième rapport Corbo).

CONCLUSION

Plusieurs types de mécanismes d'enquêtes portant sur les incidents policiers impliquant des blessures graves, blessures par armes à feu ou décès ont été mis en place ailleurs au Canada ou dans le monde. Aucun de ces modèles n'est parfait, mais plusieurs modalités les caractérisant peuvent satisfaire nos recommandations. En fait, les critères devant fonder ce jugement reposent sur trois principes : l'indépendance, la transparence et l'imputabilité du mécanisme, et ce, tant en théorie que dans la pratique. Ces trois principes constituent les garanties minimales devant être réunies afin d'assurer la crédibilité du modèle et de susciter la confiance de la population.

Le projet de loi n° 46 devait servir de réponse au problème que constitue la méfiance suscitée depuis des décennies par les enquêtes de la police sur la police mises en œuvre lorsque survient un incident impliquant des policiers ou policières et ayant entraîné des blessures graves ou un décès. Or, la solution proposée demeure insatisfaisante et ne permettra tout simplement pas de réaliser cet objectif.

Dès 1988, le Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles, mis sur pied par la Commission à la suite de la mort du jeune Anthony Griffin, recommandait la création d'un mécanisme indépendant et civil de traitement des plaintes faites contre les policiers. Le système de déontologie policière a depuis été institué, puis la politique ministérielle relative au décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention a été mise en place, mais les principaux constats dégagés de l'enquête alors effectuée sont toujours d'actualité près de 25 ans plus tard.

La Commission a d'ailleurs eu l'occasion de l'observer à de nombreuses reprises dans les dernières années, notamment dans le cadre d'importants travaux qu'elle a menés sur le profilage social des personnes itinérantes puis sur le profilage racial et ses conséquences. Depuis mai 2011, face à l'ensemble des constats qu'elle a dressés, la Commission porte ainsi un ensemble de recommandations à même d'assurer l'indépendance, la transparence et l'imputabilité du système d'enquête de nature criminelle relatif aux incidents policiers impliquant des blessures graves ou un décès.

Or, le modèle proposé par le projet de loi n° 46 est loin d'offrir de telles garanties. Au contraire, il ne propose que le statu quo par rapport à ce qui prévaut à ce jour en vertu de la politique ministérielle relative aux décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention. Malgré l'introduction du mécanisme d'enquête à même la *Loi sur la police*, des policiers enquêteront encore sur des policiers. La Commission est d'avis que la création du bureau de surveillance civile de ces enquêtes ne permettra pas d'assurer l'indépendance, la transparence et l'imputabilité nécessaires au processus. Ainsi, le projet de loi n° 46 n'est pas de nature à remplir les objectifs qui le sous-tendent, notamment d'établir la confiance du public dans le système.

Pour ce faire, la Commission recommande plutôt ce qui suit :

- que le gouvernement modifie la *Loi sur la police* afin de prévoir un véritable encadrement législatif ou réglementaire du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers ou policières et ayant entraîné un décès ou des blessures graves, et que ce cadre inclue tous les éléments et balises propres à assurer, tant en théorie que dans la pratique, l'indépendance, la transparence et l'imputabilité du processus;
- que soit créé un Bureau des enquêtes spéciales, un organisme indépendant composé principalement d'enquêteurs et d'enquêtrices civils et dont l'équipe pourrait, au besoin, être complétée d'ex-policiers et ex-policieres, ayant pour mandat exclusif de mener les enquêtes sur les incidents impliquant des policiers ou policières et ayant entraîné un décès ou des blessures graves;
- que la mise en place de ce Bureau se fasse sur la base des recommandations déjà formulées par la Commission sur le sujet à la suite de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences, notamment en favorisant l'équilibre homme-femme et la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise.

Ainsi, nous sommes d'avis que le projet de loi n° 46 devrait être revu à la lumière de ces recommandations et, dans ce cadre, la Commission est prête à collaborer avec le ministère de la Sécurité publique dans la poursuite des travaux que cela impliquera.