

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT SUR LE DÉROULEMENT DES  
ENQUÊTES DONT EST CHARGÉ LE BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES**

Le 27 août 2015

Analyse, recherche et rédaction :

*M<sup>e</sup> Evelyne Pedneault*, conseillère juridique  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

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

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1 LA DÉFINITION DE BLESSURE GRAVE .....</b>	<b>5</b>
1.1 Une définition trop restrictive .....	6
1.2 L'importance d'adopter une définition précise de la notion de « blessure grave ».....	10
<b>2 LA NÉCESSITÉ D'UN RÉGIME DE SANCTIONS SPÉCIFIQUE ET APPROPRIÉ.....</b>	<b>11</b>
2.1 La nécessité d'un régime de sanction lié à l'objectif du BEI .....	12
2.2 L'enjeu de la collaboration policière .....	14
<b>3 AUTRES ÉLÉMENTS DE PRÉOCCUPATION.....</b>	<b>17</b>
3.1 Éléments relatifs aux obligations des acteurs en cause .....	17
3.1.1 L'importance des délais d'enquête .....	17
3.1.2 La rédaction du rapport des policiers impliqué et témoin .....	22
3.1.3 L'interdiction de communiquer pour le policier témoin .....	23
3.2 La notion de conflit d'intérêts potentiel et le critère d'impartialité.....	24
3.3 Transparence et communication.....	27
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>30</b>



## INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « Commission ») a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après « Charte »)<sup>1</sup>. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*<sup>2</sup>. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*<sup>3</sup>.

Conformément à sa mission et suivant le mandat que lui confère la Charte<sup>4</sup>, la Commission a procédé à l'analyse du *Projet de règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes*<sup>5</sup> (ci-après « projet de règlement ») publié dans la Gazette officielle du Québec le 15 juillet dernier.

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

---

<sup>1</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

<sup>2</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

<sup>3</sup> *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

<sup>4</sup> *Charte*, préc., note 1, art. 71 al. 2(6).

<sup>5</sup> *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* (projet), (2015) 147 G.O. II, 2195.

de police<sup>6</sup>. Elle s'est également prononcée à maintes reprises sur la procédure d'enquête qui devrait être mise en œuvre dans de telles circonstances<sup>7</sup>.

La Commission a déjà salué l'importance des avancées législatives que représente l'adoption en 2013 de la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*<sup>8</sup> et l'institution du Bureau des enquêtes indépendantes (ci-après « BEI »). Sans répondre à l'ensemble des recommandations formulées par la Commission à cet égard, la Loi sera à même de mettre fin à la pratique des « enquêtes de la police sur la police ». Ainsi, cette loi rend obligatoire la tenue d'une enquête indépendante lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, est blessée gravement ou blessée par arme à feu lors d'une intervention policière ou de sa détention par un corps de police<sup>9</sup>. La procédure à suivre dans de telles circonstances sera également guidée par un encadrement législatif et réglementaire alors qu'elle ne reposait jusqu'à maintenant que sur une politique ministérielle<sup>10</sup>. Un bureau d'enquête ayant un mandat exclusif, distinct des services policiers et qui repose, au moins en partie, sur une expertise civile est de plus institué<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systématique des jeunes racisés, Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, 2011, [En ligne]. [http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/Profilage\\_rapport\\_FR.pdf](http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/Profilage_rapport_FR.pdf); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 46, Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, février 2012, [En ligne]. [http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/memoire\\_pl46\\_enquetes\\_police.pdf](http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/memoire_pl46_enquetes_police.pdf); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, février 2013, [En ligne]. [http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/memoire\\_pl12\\_enquetes\\_police.pdf](http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/memoire_pl12_enquetes_police.pdf); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de règlement intitulé Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes*, avril 2014, [En ligne]. [http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/commentaires\\_bureau\\_enquetes\\_policieres\\_independantes.pdf](http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/commentaires_bureau_enquetes_policieres_independantes.pdf)

<sup>7</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), *id.*

<sup>8</sup> *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, L.Q. 2013, c. 6; *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 289.1 à 289.27.

<sup>9</sup> *Loi sur la police, id.*, art. 289.1.

<sup>10</sup> *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.* 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. Le fondement législatif de cette politique se trouve dans la *Loi sur la police* (préc., note 8, 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*.

<sup>11</sup> *Loi sur la police, préc.*, note 9, art. 289.5.

Une fois édicté, le projet de règlement établira l'une des pierres d'assises fondamentales de l'encadrement permettant au BEI de répondre aux critères d'indépendance, d'impartialité, de transparence et d'imputabilité. Pour la plupart, les règles prévues dans ce projet de règlement constituent ainsi un pas déterminant dans la bonne direction. Signalons entre autres l'obligation qu'auront les policiers impliqué et témoin de « se retirer de la scène de l'événement dès que possible »<sup>12</sup>, de « rédiger de manière indépendante, notamment sans consultation et sans influence externe, un compte-rendu exact, détaillé et exhaustif portant notamment sur les faits survenus lors de l'événement »<sup>13</sup> et de « rencontrer les enquêteurs du Bureau »<sup>14</sup>. Soulignons également l'obligation qu'aura le policier impliqué de « s'abstenir de communiquer avec un autre policier impliqué au sujet de l'événement jusqu'à ce qu'il ait remis son compte rendu et qu'il ait rencontré les enquêteurs du Bureau »<sup>15</sup>. Notons enfin l'obligation imposée au directeur du corps de police impliqué de « prendre les mesures nécessaires pour sécuriser la scène de l'événement et pour s'assurer de la conservation de la preuve et de l'intégrité des lieux jusqu'à l'arrivée des enquêteurs du Bureau » puis de « prendre les mesures raisonnables pour éviter que les policiers impliqués communiquent entre eux au sujet de l'événement jusqu'à ce qu'ils aient remis leur compte rendu aux enquêteurs du Bureau et qu'ils les aient rencontrés »<sup>16</sup>.

Cela dit, certains éléments du projet de règlement soulèvent des enjeux cruciaux en ce qui a trait à l'intégrité même du BEI et des enquêtes qu'il pourra mener. Au terme de son analyse, la Commission demeure donc fort préoccupée eu égard à la définition de « blessure grave » proposée et à l'absence d'un régime de sanctions spécifique et approprié applicable en cas de manquement aux obligations imposées tant aux policiers impliqué et témoin, qu'au directeur du corps de police impliqué. De sérieuses questions persistent également quant aux délais prévus au projet de règlement, à l'obligation visant les policiers impliqués et témoins de s'abstenir de

---

<sup>12</sup> *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* (projet), préc., note 5, art. 1 al. 1(1) et art. 1 al. 2.

<sup>13</sup> *Id.*, art. 1(2) et art. 1 al. 2; voir la section 3.1.1 et 3.1.2 du présent document quant au délai de remise de ce compte-rendu et à l'obligation de le rédiger sans consulter un avocat.

<sup>14</sup> *Id.*, art. 1 al. 1(3) et art. 1 al. 2; voir la section 3.1.1 du présent document quant au délai accordé pour tenir cette rencontre.

<sup>15</sup> *Id.*, art. 1 al. 1 (4); voir la section 3.1.3 du présent document quant à l'imposition de la même obligation aux policiers témoins de l'événement.

<sup>16</sup> *Id.*, art. 2 al. 1 (1), (2); voir la section 3.1.3 du présent document quant aux mesures d'isolement des policiers témoins de l'événement.

communiquer entre eux, à la notion de conflit d'intérêts mise de l'avant de même qu'aux obligations de communications imposées au directeur du BEI.

La Commission ne saurait trop insister sur l'importance de ces enjeux.

La Cour suprême a d'ailleurs fort bien situé la nature et la portée de ceux-ci alors qu'elle avait à interpréter le *Règlement de l'Ontario 267/10, Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'unité des enquêtes spéciales*<sup>17</sup>. Ainsi, la Cour écrit notamment que l'Unité des enquêtes spéciales (ci-après « UES ») « joue un rôle vital visant à maintenir la justice et l'équité au sein de notre société et à veiller à l'égalité de chacun devant la loi et dans la loi »<sup>18</sup>. Il en est de même du BEI. Le projet de règlement soulève donc certaines questions qui trouvent leur fondement dans le respect du principe constitutionnel de la primauté du droit.

Encore récemment, à l'occasion du sixième examen périodique du Canada dans le cadre du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies soulignait lui aussi l'importance des questions posées alors qu'il recommandait que « the State party should strengthen its efforts to ensure that all allegations of ill-treatment and excessive use of force by the police are promptly and impartially investigated by strong independent oversight bodies with adequate resources at all levels, and that those responsible for such violations are prosecuted and punished with appropriate penalties »<sup>19</sup>.

C'est dans cette perspective que la Commission présente l'analyse et les recommandations qui suivent.

---

<sup>17</sup> *Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'unité des enquêtes spéciales*, Règl. de l'Ont. 267/10.

<sup>18</sup> *Wood c. Shaeffer*, [2013] 3 R.C.S. 1053, par. 3.

<sup>19</sup> COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, ONU, *Concluding observations on the sixth periodic report of Canada (Advance unedited version)*, Doc. N.U. CCPR/C/CAN/CO/6, 23 juillet 2015, par. 11, [En ligne]. [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fCAN%2fCO%2f6&Lang=fr](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fCAN%2fCO%2f6&Lang=fr)

## 1 LA DÉFINITION DE BLESSURE GRAVE

L'article 289.1 de la *Loi sur la police* prescrit qu'« une enquête indépendante doit être tenue lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier, lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police »<sup>20</sup>. Cette même disposition précise qu'« un règlement du gouvernement définit ce que constitue une blessure grave au sens du premier alinéa »<sup>21</sup>.

L'article 1 du projet de règlement prévoit donc que la notion de « blessure grave » doit dans ce cadre référer à « toute blessure physique pouvant entraîner la mort ou résultant en des conséquences physiques importantes »<sup>22</sup>. Cette définition pose d'importants enjeux quant à l'encadrement législatif nécessaire pour assurer l'indépendance et l'impartialité du BEI. Ces enjeux sont de deux ordres et sont liés, d'une part, au caractère particulièrement restrictif de la définition proposée qui aurait pour effet de limiter indûment le mandat du BEI et, d'autre part, à son imprécision.

Avant tout, rappelons que la Charte lie l'État<sup>23</sup>. Comme la Commission l'a d'ailleurs déjà relevé, c'est donc en se fondant sur le respect des droits et libertés qu'elle garantit — dont au premier chef le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité, mais également le droit à la sauvegarde de sa dignité — que l'usage de l'autorité et de la force policière doit être évalué<sup>24</sup>. Il convient d'y référer pour définir les modalités du déroulement des enquêtes du BEI.

---

<sup>20</sup> *Loi sur la police*, préc., note 8, art. 289.1 al. 1 (non en vigueur).

<sup>21</sup> *Id.*, art. 289.1 al. 2 (non en vigueur).

<sup>22</sup> *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* (projet), préc., note 5, art. 1 al. 4.

<sup>23</sup> Charte, préc., note 1, art. 54.

<sup>24</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 15-16. Voir également : 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, p. 2-3.

## 1.1 Une définition trop restrictive

En 2013, au moment de commenter le Projet de loi n° 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* (ci-après « Projet de loi n° 12 »), la Commission rappelait que la notion de blessure grave devait être suffisamment inclusive et référer entre autres aux atteintes psychologiques graves, aux blessures résultant d'agressions sexuelles ou encore aux blessures provoquées par l'utilisation du pistolet à impulsion électrique<sup>25</sup>.

La Commission citait notamment l'arrêt *R. c. McCraw*<sup>26</sup> où la Cour suprême a précisé le sens à donner à l'expression « blessures graves » aux fins du paragraphe 264.1(1)a du *Code criminel* où elle était alors inscrite<sup>27</sup>. Ainsi, soulignant qu'il faut donner aux termes contenus dans une loi leur sens ordinaire, la Cour y a interprété cette expression « comme toute blessure ou lésion qui nuit de manière sérieuse ou importante à l'intégrité physique ou au bien-être du plaignant »<sup>28</sup>. Puis, la Cour ajoute que « de toute évidence [les termes blessures graves] sont suffisamment généraux pour comprendre la blessure psychologique » et qu'ils doivent donc inclure la blessure psychologique grave ou importante<sup>29</sup>.

Notons qu'il en est de même du droit à la sûreté et à l'intégrité de sa personne garanti en vertu de l'article 1 de la Charte. La Cour suprême rappelle ainsi que suite à la suppression du qualificatif « physique » restreignant l'interprétation de la notion d'intégrité, « la protection de l'art. 1 de la Charte s'étend au-delà de l'intégrité physique » et « vise à la fois l'intégrité physique, psychologique, morale et sociale »<sup>30</sup>. La Commission remarque à ce propos que le législateur a également choisi de ne pas restreindre la notion de « blessure grave » prévue à l'article 289.1 de la *Loi sur la police* en y juxtaposant le qualificatif « physique ».

---

<sup>25</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 32.

<sup>26</sup> *R. c. McCraw*, [1991] 3 R.C.S. 72.

<sup>27</sup> *Code criminel*, L.R.C. (1985), c. C-46, art. 264.1(1)a). Les termes « blessures graves » ont été remplacés en 1995 par l'expression « lésions corporelles » inscrite à l'article 264.1 C.cr et définie à l'article 2 C.cr. Cette expression inclut elle aussi les blessures psychologiques.

<sup>28</sup> *R. c. McCraw*, préc., note 26, par. 21.

<sup>29</sup> *Id.*, par. 22.

<sup>30</sup> *Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211, par. 95.

Il demeure par ailleurs pertinent de référer à la définition *Osler* qui, sous certains aspects, définit encore plus largement la notion de « blessure grave ». Ainsi, tant l'UES que l'*Alberta Serious Indicent Response Team*<sup>31</sup> utilisent la définition suivante établie dès 1991 par le premier directeur de l'UES, l'honorable John Osler :

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

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

Cette définition a été élaborée avant l’arrêt *McCraw* précité. La Commission prend néanmoins acte de la recommandation énoncée depuis par l’Ombudsman de l’Ontario suivant laquelle cette définition devrait comprendre les blessures psychologiques graves<sup>32</sup>.

La Commission constate ainsi que la définition proposée dans le cadre du projet de règlement limite de façon très particulière le mandat du BEI. Pourquoi en effet restreindre le pouvoir d’enquête du BEI aux seules blessures physiques en l’absence de spécification allant en ce sens dans le cadre de l’article 289.1 de la *Loi sur la police* et contrairement à l’interprétation de la Cour suprême quant à la notion de blessure grave en matière criminelle? De l’avis de la Commission, une telle limitation ne peut être fondée ni sur la loi habilitante du projet de règlement ni sur les enseignements qu’elle retient de la jurisprudence.

---

<sup>31</sup> UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES DE L’ONTARIO, *Les cas où nous pouvons enquêter*, [En ligne]. [http://www.siu.on.ca/fr/investigate\\_what.php](http://www.siu.on.ca/fr/investigate_what.php); ALBERTA SERIOUS INJURIES RESPONSE TEAM, *Definitions – Investigation Related, Serious Injury*, [En ligne]. <https://solgps.alberta.ca/asirt/what-we-do/Pages/definitions.aspx>

Notons que sans utiliser la définition *Osler*, l’*Independent Investigation Office* de la Colombie-Britannique définit de manière précise les circonstances devant mener à une notification de ses responsables. Ces circonstances sont également plus inclusives que la définition proposée par le projet de règlement : INDEPENDENT INVESTIGATION OFFICE, *Memorandum of understanding respecting investigations*, 12 février 2013, p. 5-6, [En ligne]. [http://iiobc.ca/wp-content/uploads/2013/03/MOU\\_Police.pdf](http://iiobc.ca/wp-content/uploads/2013/03/MOU_Police.pdf)

<sup>32</sup> OMBUDSMAN DE L’ONTARIO, *Le sabotage de la surveillance, Enquête sur l’application des recommandations concernant la réforme de l’Unité des enquêtes spéciales par le ministère du Procureur général*, décembre 2011, p. 37, [En ligne]. [http://www.siu.on.ca/pdfs/ombudsmans\\_report\\_2011\\_oversight\\_undermined\\_french.pdf](http://www.siu.on.ca/pdfs/ombudsmans_report_2011_oversight_undermined_french.pdf)

Cette limitation est d'autant plus préoccupante qu'elle pourra provoquer un résultat qui va à l'encontre même de l'objectif qui sous-tend l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*. On peut se doter d'un mécanisme d'enquête en mesure de répondre aux critères d'indépendance, d'impartialité, de transparence et d'imputabilité, mais la méfiance de la population<sup>33</sup> perdurera si le bureau institué n'a pas le mandat d'enquêter dans les circonstances où il devrait le faire. La Commission est donc d'avis que la définition proposée limite sans raison le mandat du BEI et devrait inclure les blessures graves d'ordre psychologique.

La Commission tient de plus à souligner l'importance d'étendre explicitement le mandat du BEI aux blessures résultant d'une agression sexuelle commise par un policier ou dans le cadre d'une détention de même qu'aux blessures causées par l'utilisation d'une arme autre qu'une arme à feu<sup>34</sup>.

En ce qui a trait d'abord aux blessures résultant d'une agression sexuelle, soulignons que les plaintes pour agression sexuelle ont, à elles seules, motivé plus de 13 % des interventions initiées par l'UES au cours des 10 dernières années<sup>35</sup>. Elles se situent ainsi au deuxième rang des types d'incident les plus rapportés, après les blessures survenues en détention (57 %), mais avant les blessures causées dans le cadre d'un accident de véhicule (12 %) ou par une arme à feu (3 %) de même que les cas de décès impliquant un véhicule (3 %) ou une arme à feu (2 %). Le silence du projet de règlement à cet égard est donc préoccupant, d'autant plus que le Gouvernement du Québec rappelait encore récemment l'étendue des obstacles qui perdurent pour les victimes d'agression sexuelle<sup>36</sup>. Le gouvernement réitérait en outre sa

---

<sup>33</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 6, p. 53; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 7.

<sup>34</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), *id.*, p. 32.

<sup>35</sup> UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES, *Rapport de statistiques, Nombre total d'incident*, [En ligne]. <http://www.siu.on.ca/fr/report.php?reportid=6>

<sup>36</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Forum itinérant en matière d'agression sexuelle. Cahier de réflexion*, 2015, p. 14, [En ligne]. [http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/images/En\\_vedette/Cahier-Forum\\_AS.pdf](http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/images/En_vedette/Cahier-Forum_AS.pdf)

Voir également : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Orientations gouvernementales en matière d'agression sexuelle*, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 2001, [En ligne]. [http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/Violence/Orientations\\_gouv\\_agression\\_sexuelle\\_2001.pdf](http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/Violence/Orientations_gouv_agression_sexuelle_2001.pdf)

volonté de « mieux prévenir pour que l'inacceptable ne survienne plus » et de « mieux agir lorsque l'inacceptable survient »<sup>37</sup>.

Quant aux blessures causées par l'utilisation d'une arme autre qu'une arme à feu, rappelons par exemple ce que le Protecteur du citoyen écrivait au sujet du dispositif à impulsion électrique :

« Au Québec, l'utilisation de cette arme est normalement limitée aux situations présentant un danger imminent de blessure corporelle ou un risque significatif pour les policiers ou d'autres personnes. De surcroît, elle peut aussi conduire à des conséquences graves pour la santé d'une personne et même entraîner la mort. »<sup>38</sup>

Considérant ce qui précède, la Commission recommande de modifier la définition proposée au quatrième alinéa de l'article 1 du projet de règlement de façon à ce que constitue une blessure grave au sens de ce règlement toute blessure physique ou psychologique qui est susceptible de nuire de manière sérieuse ou importante à l'intégrité ou au bien-être du plaignant, ou encore qui peut avoir des répercussions plus que passagères ou bénignes sur la santé de la victime, incluant celles qui découlent d'une agression sexuelle ou de l'utilisation d'une arme autre qu'une arme à feu<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2015), *Id.*, p. 17.

<sup>38</sup> PROTECTEUR DU CITOYEN, *Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières sur le Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, 2013, p. 6, [Références omises], [En ligne]. [https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/Memoire\\_projet\\_de\\_loi/2013/2013-03-12\\_Memoire\\_PL\\_01.pdf](https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/Memoire_projet_de_loi/2013/2013-03-12_Memoire_PL_01.pdf)

Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 32; PROTECTEUR DU CITOYEN, *Procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers. Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*, février 2010, p. 24, [En ligne]. [https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports\\_speciaux/2010-02-16\\_Rapport\\_police\\_final\\_01.pdf](https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final_01.pdf)

<sup>39</sup> Le mandat du BEI eu égard aux blessures par arme à feu est précisé à l'alinéa 289.1 al. 1 de la *Loi sur la police*, préc., note 8.

## 1.2 L'importance d'adopter une définition précise de la notion de « blessure grave »

Toujours en 2013, la Commission insistait par ailleurs sur l'importance d'adopter une définition précise de la notion de « blessure grave », soulignant notamment qu'il en allait de l'efficacité et de la cohérence des réactions qu'auront les acteurs sur le terrain<sup>40</sup>.

Le Protecteur du citoyen le relevait d'ailleurs également :

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

Rappelons que l'absence de définition de la notion de blessure grave dans la législation ontarienne a été l'une des principales sources de conflit entre cet organisme et les services policiers. Plusieurs rapports sur l'UES ont d'ailleurs recommandé qu'une définition de cette notion soit prévue à la loi. De l'avis du Protecteur du citoyen, il serait pour le moins contre-productif de répéter aujourd'hui, en toute connaissance de cause, une erreur qui peut facilement être évitée. D'autant que l'inclusion de cette notion faciliterait la mise en œuvre et le fonctionnement opérationnel du Bureau. »<sup>41</sup>

L'Association des directeurs de police du Québec a, elle aussi, soulevé cet enjeu dans le cadre du mémoire déposé lors des consultations particulières sur le Projet de loi n° 12, souhaitant « qu'une définition claire soit apportée [à la notion de blessure grave], la notion de gravité pouvant être différente d'une personne à l'autre »<sup>42</sup>.

La *Loi sur la police* prévoit que le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention en cause doit, sans délai, informer le ministre de tout événement qui entre dans le champ de compétence du BEI, entre autres en fonction de la définition qui sera retenue de la notion de « blessure grave »<sup>43</sup>. À défaut de pouvoir se fonder sur une définition précise, le point de départ du processus d'enquête indépendante prévu par la loi risque d'être empreint de

---

<sup>40</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 32.

<sup>41</sup> PROTECTEUR DU CITOYEN (2013), préc., note 38, p. 10, [références omises].

<sup>42</sup> ASSOCIATION DES DIRECTEURS DE POLICE DU QUÉBEC, *Consultation Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, 2013, p. 5, [En ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CI/mandats/Mandat-22351/memoires-deposes.html>

<sup>43</sup> *Loi sur la police*, préc., note 8, art. 289.2 al. 1 (non en vigueur).

confusion, d'hésitation voire même d'être contesté. Où pourra-t-on tracer, rapidement et de façon opérationnelle, la limite à partir de laquelle les conséquences physiques que subit la victime devront être jugées « importantes »?

Tout retard ou manquement dans le processus de notification du BEI ne pourra pourtant que nuire à l'intégrité de l'enquête<sup>44</sup>. Comme le soulignait l'Ombudsman de l'Ontario, citant le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario :

« 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 aussi rapidement qu'elles sont apparues. »<sup>45</sup>

En imposant une définition imprécise de l'expression « blessure grave », alors qu'elle est déterminante dans l'opérationnalisation du mandat du BEI, on risque de faire obstacle à une intervention rapide et efficace de celui-ci. C'est alors l'intégrité du mécanisme d'enquête indépendante qui est menacée.

Un critère défini de manière imprécise risque en outre de multiplier les occasions de litiges quant à son interprétation et les opinions divergentes eu égard à la compétence du BEI. L'imprécision de la définition proposée peut ainsi miner la crédibilité du BEI et entretenir la méfiance visant les corps de police en cause.

## **2 LA NÉCESSITÉ D'UN RÉGIME DE SANCTIONS SPÉCIFIQUE ET APPROPRIÉ**

---

<sup>44</sup> Voir notamment : George W. ADAMS, *Rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales rédigé à l'intention du procureur général de l'Ontario*, 23 février 2003, p. 43.

<sup>45</sup> OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, *Une surveillance imperceptible, Enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales*, septembre 2008, p. 33-34, [En ligne].  
[http://www.siu.on.ca/pdfs/marin\\_report\\_french.pdf](http://www.siu.on.ca/pdfs/marin_report_french.pdf)

L'article 289.4 de la *Loi sur la police* prescrit qu'« un règlement du gouvernement établit des règles concernant le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau [...] »<sup>46</sup>. À ce chapitre, le projet de règlement prévoit notamment que « le directeur du Bureau doit informer le directeur du corps de police impliqué lorsqu'un policier impliqué ou témoin ne respecte pas les obligations prévues au [...] règlement »<sup>47</sup>. De même, le projet de règlement établit que le directeur du bureau « doit également, lorsque le directeur du corps de police impliqué ne respecte pas les obligations prévues au présent règlement, en informer le ministre, lorsqu'il s'agit du directeur général de la Sûreté du Québec, ou le conseil municipal, lorsqu'il s'agit du directeur de son corps de police »<sup>48</sup>.

Le projet de règlement ne prescrit toutefois aucun régime de sanctions spécifiquement applicables à ces manquements.

## 2.1 La nécessité d'un régime de sanction lié à l'objectif du BEI

La Commission a déjà souligné que le règlement encadrant le déroulement des enquêtes du BEI devrait comporter les balises recommandées, traduites notamment « par des obligations tangibles dont le respect assurera la crédibilité des enquêtes et dont l'infraction est vérifiable et sanctionnable »<sup>49</sup>. Il s'agit là d'éléments essentiels garants de l'indépendance, l'impartialité, la transparence et l'imputabilité du BEI — dont la finalité, rappelons-le, est distincte de celle que poursuit le *Code de déontologie des policiers du Québec*<sup>50</sup> — et qui appellent un régime de sanction distinct eu égard aux infractions qui pourront être constatées par le BEI dans l'exécution de son mandat. La Commission recommandait ainsi que le règlement prévu à l'article 289.4 de la *Loi sur la police* précise notamment les sanctions disciplinaires et pénales prévues en cas de non-respect des obligations qu'il prescrit<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> *Loi sur la police*, préc., note 8, art. 289.4.

<sup>47</sup> *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* (projet), préc., note 5, art. 4 al. 1.

<sup>48</sup> *Id.*, art. 4 al. 2.

<sup>49</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 34 [notre soulignement].

<sup>50</sup> *Code de déontologie des policiers du Québec*, RRQ, c. P-13.1, r. 1.

<sup>51</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 35.

La Commission réitère cette recommandation et tient à en souligner l'importance.

L'absence de sanctions correspondant directement au manquement de l'une des obligations prévues au projet de règlement menace l'intégrité du mécanisme d'enquête et, de ce fait, sa crédibilité.

Nous en revenons par ailleurs à la primauté du droit et aux enseignements de la Cour suprême précités quant « à l'égalité de chacun devant la loi et dans la loi »<sup>52</sup>. Comme le rappellent les professeurs Brun, Tremblay et Brouillet au chapitre de la primauté du droit, « s'il est vrai que l'État doit pouvoir assurer sa sécurité, il est également vrai que ceux qui ont charge de cette sécurité ne doivent jamais en droit se trouver en mesure d'agir à leur guise »<sup>53</sup>.

L'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* dont découle le projet de règlement procède d'ailleurs de ce principe. Tel que l'écrit la Cour suprême à propos de l'application du *Règlement de l'Ontario 267/10, Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'Unité des enquêtes indépendantes* :

« [...] La mission de l'UES est claire : elle consiste à déterminer de façon indépendante et transparente les faits et leur cause, le tout dans l'espoir de fournir des réponses à la population.

Nul n'est au-dessus des lois. Lorsqu'un citoyen est tué ou grièvement blessé par un policier, il est non seulement opportun mais essentiel de se demander si la police a agi légalement. Dans ce dessein, l'UES joue un rôle vital visant à maintenir la justice et l'équité au sein de notre société et à veiller à l'égalité de chacun devant la loi et dans la loi. »<sup>54</sup>

La Commission l'a déjà précisé, le modèle ontarien n'est pas parfait, pas plus qu'aucun autre mécanisme d'enquête existant à ce jour<sup>55</sup>. Il ne fait toutefois aucun doute que l'objectif du cadre législatif et réglementaire défini eu égard au bureau québécois est le même. Or, qu'advient-il de

---

<sup>52</sup> Wood c. Shaeffer, préc., note 18.

<sup>53</sup> Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 776.

<sup>54</sup> *Id.*, par. 2 et 3.

<sup>55</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 13.

cet objectif si aucun régime de sanction approprié ne garantit la réalisation effective des obligations contenues au projet de règlement relatif au déroulement des enquêtes?

## 2.2 L'enjeu de la collaboration policière

L'expérience de l'UES met justement en lumière différents obstacles liés à la mise en œuvre d'une institution telle que le BEI, notamment le constat, maintes fois dressé, de fortes résistances des milieux policiers et la confusion entourant l'obligation de coopération imposée aux policiers en l'absence d'un régime de sanction clair et adapté<sup>56</sup>.

Rappelons notamment que, dès 1995, la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario rapportait que « l'opposition et l'obstruction dont font preuve certains corps de police représentent un problème fondamental pour l'UES »<sup>57</sup>, et ce, même si la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario prévoit une obligation de collaboration<sup>58</sup>. Cette Commission recommandait ainsi de modifier la *Loi sur les services policiers* et la réglementation afférente afin, d'une part, que le directeur de l'UES soit autorisé à accuser d'inconduite l'agent de police qui néglige de fournir les renseignements et éléments de preuve demandés et, d'autre part, que l'agent de police qui refuse de répondre aux questions d'un enquêteur de l'UES soit suspendu sans solde<sup>59</sup>.

Tel que le relate le juge Adams en 1998, ces recommandations n'ont pas été suivies. Au terme d'une analyse détaillée de la question, celui-ci recommande alors à son tour l'adoption d'un règlement officiel qui « devrait prévoir explicitement qu'un agent de police qui ne se conforme pas à l'une ou l'autre des dispositions du règlement commet une faute grave » et la modification conséquente du code de conduite<sup>60</sup>. Il ajoute que « si la force exécutoire de ce règlement se fait

---

<sup>56</sup> Voir notamment : George W. ADAMS, *Consultation Report of the Honourable Goerge W. Adams, Q.C, to the Attorney General and Solicitor General Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit*, mai 1998, p. 13, [En ligne]. [http://www.siu.on.ca/pdfs/the\\_adams\\_report\\_1998.pdf](http://www.siu.on.ca/pdfs/the_adams_report_1998.pdf); George W. ADAMS, préc., note 44; OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, préc., note 45; OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, préc., note 32.

<sup>57</sup> COMMISSION SUR LE RACISME SYSTÉMIQUE DANS LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE EN ONTARIO, *Rapport de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario*, décembre 1995, p. 434.

<sup>58</sup> *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, c. P-15, art. 113(9).

<sup>59</sup> COMMISSION SUR LE RACISME SYSTÉMIQUE DANS LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE EN ONTARIO, préc., note 57, pp. 434-435.

<sup>60</sup> George W. ADAMS (1998), préc., note 56, p. 85.

par le biais des mesures disciplinaires courantes sous la direction du chef de police, l'UES doit alors avoir le statut de plaignant »<sup>61</sup>.

Dans le cadre d'un rapport de suivi rédigé en 2003 à l'intention du procureur général de l'Ontario, le juge Adams constate que les réformes touchant l'UES adoptées en 1999 ont partiellement répondu à cette recommandation. Le gouvernement ontarien avait alors édicté le premier règlement sur la conduite et les devoirs des agents de police visés par les enquêtes de l'UES<sup>62</sup> et modifié le code de conduite prévu par la *Loi sur les services policiers* en ajoutant, parmi les catégories d'inconduite, le non-respect d'une disposition de ce règlement<sup>63</sup>. Selon le juge Adams, ces modifications ont « nettement amélioré la coopération des agents de police lors des enquêtes de l'UES », même si « une remise en cause du pouvoir du directeur de faire appliquer les règlements n'aide certes pas la situation »<sup>64</sup>. Il recommande à nouveau de modifier la loi afin de rendre explicite le statut du directeur de l'UES à cet égard, soulignant « *Abundans cautela no nocet* [l'excès de précaution ne nuit pas] »<sup>65</sup>.

De la même façon, l'enquête menée en 2008 par l'Ombudsman de l'Ontario a révélé que « bon nombre des problèmes identifiés il y a plus d'une décennie à propos de la coopération de la police subsistent, bien que moins évidents »<sup>66</sup>. Il recommandait alors que l'« UES devrait pouvoir signaler les problèmes de non-respect, causés aussi bien par des policiers individuels que par un corps de police, directement à la Commission civile des services policiers de l'Ontario en vue d'une audience visant à déterminer si des mesures disciplinaires s'imposent », contournant ainsi le processus disciplinaire de la police<sup>67</sup>. L'Ombudsman était de plus d'avis qu'« outre les remèdes offerts par le processus administratif, le manquement à coopérer avec les enquêtes de l'UES devrait être considéré comme une infraction en vertu de la loi qui régit

---

<sup>61</sup> *Id.*

<sup>62</sup> *Conduct and Duties of Police Officers Respecting Investigations by the Special Investigations Unit*, Règl. de l'Ont. 673/98; remplacé en 2010 par *Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales*, préc., note 17.

<sup>63</sup> *Dispositions générales*, Règl. de l'Ont. 268/10, annexe, art. 2(1)c)(ii).

<sup>64</sup> George W. ADAMS (2003), préc., note 44, p. 23.

<sup>65</sup> *Id.*, p. 29-30.

<sup>66</sup> OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, préc., note 45, p. 14.

<sup>67</sup> *Id.*, p. 77.

l'UES, infraction passible d'une amende et/ou d'une peine de prison »<sup>68</sup>. Il a réitéré ces recommandations en 2011, continuant de croire qu'elles « permettraient de répondre à certains défis auxquels l'UES se trouve confrontée de longue date sur le plan de la coopération de la police à son mandat »<sup>69</sup>.

Le Protecteur du citoyen soulignait en 2013 qu'il convient de tirer profit de cette expérience ontarienne, recommandant lui aussi que « compte tenu de l'importance de ces dispositions réglementaires pour assurer l'impartialité, l'intégrité et la crédibilité des enquêtes menées par le Bureau, des infractions pénales devraient être appliquées en cas de non-respect des obligations qui seront imposées aux policiers et aux directeurs des corps de police »<sup>70</sup>. Ainsi, écrit le Protecteur, « un tel régime de sanction fait défaut à l'organisme ontarien, l'UES. Cela n'est sans doute pas étranger aux problèmes récurrents de collaboration entre cet organisme et les services policiers ontariens, que les différents rapports de surveillance sur l'organisme ontarien n'ont pas manqué de souligner »<sup>71</sup>.

Cet enjeu lié à la nécessaire, mais parfois difficile collaboration des policiers n'a d'ailleurs pas été soulevé qu'en Ontario. Encore récemment, le juge en chef adjoint de la Cour du Québec, M. André Perreault, coroner ad hoc chargé d'enquêter sur les causes et les circonstances du décès de Fredy Alberto Villanueva a d'ailleurs pu le constater. Listant ce qu'il a qualifié d'« obstacles à la découverte de la vérité »<sup>72</sup>, il a dû préciser s'être heurté « aux manquements

---

<sup>68</sup> *Id.*, p. 78.

<sup>69</sup> OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, préc., note 32, p. 42-43.

<sup>70</sup> PROTECTEUR DU CITOYEN (2013), préc., note 38, p. 11.

<sup>71</sup> *Id.*

<sup>72</sup> André PERREULT, *Rapport d'enquête sur les causes et les circonstances du décès de Fredy Alberto Villanueva survenu à Montréal le 9 août 2008*, décembre 2013, p. 123.

Obstacles parmi lesquels sont cités des éléments qui correspondraient à certaines obligations prévues au projet de règlement, notamment : « policiers impliqués non isolés l'un de l'autre alors que les témoins civils impliqués sont isolés sur le champ; fait d'interroger les témoins civils, même atteints par balles, alors qu'on évite d'interroger les policiers impliqués, même s'ils sont prêts à collaborer; [...] insistance à ne pas formuler par écrit et soumettre au corps de police enquêteur l'information directement reçue d'un policier qui explique avoir tiré et pourquoi, dans les moments suivant un événement tragique; [...] possibilité pour le représentant syndical de rencontrer les policiers impliqués et d'obtenir d'eux une version des faits le même soir, mais aucune tentative des enquêteurs de faire de même à l'endroit d'une policière, l'agente Pilote en l'espèce, disposée à collaborer; non-respect de la procédure prévue pour récupérer l'arme et l'étui des policiers impliqués; délais dans la production des rapports des policiers impliqués. En réponse à l'argument de la Ville de Montréal que le droit des policiers au silence est un droit fondamental en droit criminel, je souligne que la remise d'un rapport administratif n'a rien à voir avec le droit constitutionnel au silence, non plus qu'au (...suite)

dans l'application des mesures prévues dans un tel contexte » et concéder « qu'il se peut fort bien que certaines de [ses] conclusions soient teintées par cette iniquité [de traitement des protagonistes dans le processus] »<sup>73</sup>. Le juge Perreault ajoute de plus qu'il comprend bien, dans de telles circonstances, le scepticisme des participants civils, tout comme celui des proches de M. Villanueva, « à l'endroit du processus de recherche de la vérité »<sup>74</sup>.

Le juge Perreault rappelle enfin que « bien d'autres avant [lui] ont constaté ce type d'entraves » et réfère le lecteur intéressé au Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec. Ce rapport, rendu public en 1998 et qui traite notamment des enquêtes criminelles ayant des membres de services de police comme suspects, rapportait ainsi que « les cas de non-collaboration des policiers à des enquêtes policières à eux seuls sont contraires à l'image de la recherche de la vérité et incitent le public au mépris justifié de ceux qui s'y prêtent »<sup>75</sup>.

Pour l'ensemble de ces considérations — et étant donné qu'un régime de sanctions spécifiquement associées aux obligations contenues au projet de règlement est garant de la crédibilité des enquêtes dont sera chargé le BEI et de l'intégrité du mécanisme institué —, la Commission recommande à nouveau que le projet de règlement précise les sanctions disciplinaires et pénales prévues en cas de non-respect des obligations qu'il prescrit.

### **3 AUTRES ÉLÉMENTS DE PRÉOCCUPATION**

#### **3.1 Éléments relatifs aux obligations des acteurs en cause**

##### **3.1.1 L'importance des délais d'enquête**

---

droit constitutionnel à l'assistance d'un avocat; rapport du policier impliqué non produit sur le formulaire prévu, non daté et non vérifié [...]. »

<sup>73</sup> *Id.*, p. 122.

<sup>74</sup> *Id.*, pp. 122-123.

<sup>75</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE DE FAIRE ENQUÊTE SUR LA SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec. Pour une police au service de l'intégrité et de la justice*, vol. 2, 1998, p. 1266.

La Commission a déjà abordé la question des délais d'intervention du BEI, notamment en 2013 dans le passage suivant de ses commentaires sur le Projet de loi n° 12 :

« La Commission ne saurait d'abord trop insister sur l'importance des délais de notification du BEI prévus à l'article 289.2 introduit par le projet de loi. L'expérience des organismes semblables ailleurs dans le monde démontre qu'il s'agit d'un enjeu majeur qui doit faire l'objet d'une attention sérieuse, mais aussi de garanties procédurales précises et rigoureusement appliquées. Il importe également de s'attarder aux mesures à prendre en vue d'assurer le déploiement rapide des enquêteurs du BEI sur les lieux de l'événement, et ce, où que ce soit sur le territoire québécois.

Qu'en sera-t-il ensuite des obligations relatives à la nécessité de préserver l'intégrité de la preuve et de la scène de l'événement jusqu'à l'arrivée des enquêteurs et enquêtrices du BEI? Le règlement prévoira-t-il l'interdiction qui devrait être faite aux policiers impliqués et policiers témoins de communiquer entre eux après l'événement avant d'être rencontrés par les enquêteurs et enquêtrices du BEI? Et l'obligation qu'ils devraient avoir de remettre un rapport sur l'incident dans les plus brefs délais, sauf exceptions rigoureusement définies, avant la fin de leur quart de travail, et ce, sans avoir le droit de s'entendre avec quiconque sur le contenu de celui-ci? Puis, l'obligation de rencontrer les enquêteurs du BEI à leur demande, et ce, dans un délai raisonnable ne dépassant pas 24 heures? Y précisera-t-on en outre la responsabilité du directeur de ces officiers de s'assurer qu'ils soient isolés les uns des autres jusqu'à leur entretien avec les enquêteurs du BEI et que les lieux soient préservés et sécurisés? Et, qu'en sera-t-il de l'obligation pour les enquêteurs du BEI d'interroger les policiers impliqués (témoin ou suspect) dès que possible et dans un délai ne dépassant pas 24 heures après l'incident? »<sup>76</sup>

Plus précisément, la Commission recommandait notamment que le règlement prévu à l'article 289.4 introduit à la *Loi sur la police* précise entre autres :

- les obligations incombant aux policiers impliqués et témoins de l'événement visé, notamment eu égard à la préservation de l'intégrité de la preuve et de la scène de l'événement jusqu'à l'arrivée des enquêteurs et enquêtrices du BEI, à l'interdiction de communiquer entre eux avant d'avoir rencontré ces derniers, à l'obligation de remettre leur rapport sur l'incident avant la fin de leur quart de travail et de rencontrer les enquêteurs du BEI à leur demande;
- l'obligation des enquêteurs et enquêtrices du BEI d'interroger les policiers impliqués et témoins dès que possible et dans un délai ne dépassant pas 24 heures après l'incident<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 32-33.

<sup>77</sup> *Id.*, p. 35, [nos soulignements].

Or, à ce sujet, le projet de règlement prévoit plutôt :

- d'une part, que les policiers impliqués et témoins remettent leur compte rendu des événements aux enquêteurs du BEI dans les 24 heures suivant l'événement<sup>78</sup>;
- et, d'autre part, que les enquêteurs du bureau assignés à une enquête rencontrent tous les policiers impliqués dans les 48 heures suivant leur arrivée sur les lieux de l'événement et tous les policiers témoins dans les 24 heures de celle-ci<sup>79</sup>.

Étant donné l'importance d'assurer la diligence des enquêtes dont sera chargé le BEI, afin de garantir non seulement l'efficacité de celles-ci, mais également la crédibilité de l'ensemble du mécanisme mis en place, la Commission est d'avis que les délais prévus au paragraphe 1 al. 1(2) précité devraient être redéfinis suivant les recommandations qu'elle a faites à ce sujet en 2013.

Le rapport du juge Perreault rendu public depuis le confirme d'ailleurs, les délais indus dans la production des rapports des policiers impliqués de même que le fait d'avoir évité d'interroger ceux-ci ont constitué « des obstacles à la découverte de la vérité » dans le cadre de l'enquête dont il a eu la charge<sup>80</sup>.

En ce qui a trait plus particulièrement au délai de remise du rapport des policiers impliqués et témoins, la Cour suprême soulignait encore récemment ce qui suit :

« L'importance que revêtent les notes prises par les policiers aux yeux du système de justice pénale est évidente. Pour reprendre le propos de M. Martin au sujet des notes bien rédigées :

[TRADUCTION] Les notes de l'enquêteur constituent souvent la toute première source d'éléments de preuve concernant la perpétration d'un crime. Leur teneur se rapproche possiblement le plus de ce que le témoin a effectivement vu ou vécu. Comme elles représentent le premier constat dressé, elles sont susceptibles d'être le compte rendu le plus fidèle. [p. 152]

---

<sup>78</sup> *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* (projet), préc., note 5, art. 1 al. 1(2).

<sup>79</sup> *Id.*, art. 8.

<sup>80</sup> André PERREAULT, préc., note 72, p. 122-123.

Compte tenu de ce qui précède, c'est sans grande difficulté que je conclus que les policiers ont l'obligation de rédiger des notes exactes, détaillées et exhaustives dès que possible après l'enquête. »<sup>81</sup>

La Cour suprême rappelait en outre que le *Règlement de l'Ontario 267/10, Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'unité des enquêtes spéciales* a été modifié à la suite du rapport de recommandations de l'honorable P.J. LeSage rendu public en 2011. Ainsi, recommandait M. LeSage, « les notes prises [...] doivent être terminées à la fin de la période de service de l'agent, sous réserve d'une autorisation contraire du chef de police »<sup>82</sup>.

Il en est d'ailleurs de même dans le cadre des enquêtes confiées à l'Independent Investigation Office de la Colombie-Britannique. Les policiers témoin et impliqué doivent remettre leurs rapports et notes à l'enquêteur désigné du bureau d'enquête avant la fin de la période de service au cours de laquelle l'événement sur lequel porte l'enquête a eu lieu<sup>83</sup>.

En ce qui concerne par ailleurs les délais à l'intérieur desquels les enquêteurs du BEI devront rencontrer les témoins policiers, tous conviendront avec l'Ombudsman de l'Ontario que « l'un des principes fondamentaux des enquêtes criminelles est la nécessité de recueillir au plus vite les renseignements des témoins »<sup>84</sup>. Citant encore une fois l'ex-commissaire de la Police provinciale de l'Ontario, l'Ombudsman ajoute ce qui suit : « Le commissaire Fantino a souligné qu'il est "absolument critique" d'identifier et d'interviewer les principaux témoins sur-le-champ. En effet, les versions changent et les souvenirs s'estompent avec le temps »<sup>85</sup>.

Le rapport rendu public en 2010 par le Protecteur du citoyen contient en outre des conclusions similaires. On peut entre autres y lire que :

---

<sup>81</sup> Wood c. Shaeffer, préc., note 18, par. 66-67, [notre soulignement].

<sup>82</sup> Patrick J. LESAGE, *Rapport sur des questions concernant l'UES*, 4 avril 2011, p. 3. Voir : *Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'unité des enquêtes spéciales*, préc., note 17, art. 9(5); Wood c. Shaeffer, préc., note 18, par. 42-43, [notre soulignement].

<sup>83</sup> INDEPENDENT INVESTIGATION OFFICE, préc., note 31, p. 16.

<sup>84</sup> OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, préc., note 45, p. 51.

<sup>85</sup> *Id.*

« [...] la rencontre des policiers impliqués dans les événements immédiatement après l'incident peut permettre d'autres observations que de recueillir leur version des événements. Une telle rencontre en personne permet de constater l'état physique ou mental des policiers, de constater s'ils ont subi des blessures, de s'assurer que tous les éléments de preuve matérielle qu'ils pouvaient avoir en leur possession ont été saisis. De plus, cette rencontre permet d'expliquer aux policiers le déroulement de l'enquête et de leur demander, voire de leur ordonner de ne pas discuter entre eux des événements. »<sup>86</sup>

Ailleurs dans le monde, la Cour européenne des droits de l'homme s'est également penchée à plusieurs reprises sur les délais de traitement par les enquêteurs de la preuve testimoniale disponible dans les cas d'enquêtes criminelles impliquant un policier. Citons notamment l'affaire *McKerr c. Royaume-Uni* dans laquelle la Cour constate que les policiers impliqués dans la mort de trois civils n'ont été rencontrés que trois ou quatre jours après les faits et s'étonne qu'ils n'aient pas été interrogés plus tôt<sup>87</sup>. Si, en l'espèce, la Cour conclut que « le délai de quelques jours qui s'est écoulé avant l'interrogatoire de suspects potentiellement importants ne peut passer pour avoir gravement nui, par lui-même, à l'enquête considérée dans son ensemble », elle ajoute néanmoins que « ce retard donne du poids aux affirmations selon lesquelles les enquêtes sur l'usage de la force meurtrière par des policiers semblent se distinguer sur le plan qualitatif des enquêtes concernant des suspects civils »<sup>88</sup>.

C'est d'ailleurs pourquoi le Commissaire au droit de l'homme du Conseil de l'Europe rappelle que la diligence constitue l'un des cinq principes définissant l'efficacité des enquêtes relatives aux plaintes déposées contre la police et « joue un rôle crucial pour préserver la confiance dans la primauté du droit »<sup>89</sup>. Ainsi, « le principe de diligence insiste sur la nécessité d'agir en temps utile et sur le fait que les enquêtes équitables et efficaces sur les plaintes doivent être entreprises sans tarder et menées rapidement. Tout retard peut se solder par la perte d'éléments de preuve cruciaux et l'impossibilité de mener une enquête appropriée »<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> PROTECTEUR DU CITOYEN (2010), préc., note 38, p. 19; citant Gareth JONES, *Conducting Administrative Oversight & Ombudsman Investigations*, Aurora, Canada Law Book, 2009, p. 387.

<sup>87</sup> *McKerr c. Royaume-Uni*, n° 28883/95, § 126, 4 mai 2001.

<sup>88</sup> *Id.*

<sup>89</sup> CONSEIL DE L'EUROPE (COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME), *Avis du Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg, sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police*, Strasbourg, 12 mars 2009, par. 72, [En ligne].  
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2009\)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FE&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2009)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FE&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

<sup>90</sup> *Id.*, par. 70.

Pour l'ensemble de ces considérations, la Commission réitère deux recommandations faites en 2013 afin que :

- le compte rendu dont il est question dans le paragraphe 1 al. 1(2) du projet de règlement doit être remis aux enquêteurs du BEI, non pas dans un délai de 24 heures, mais avant la fin du quart de travail du policier qui doit le rédiger;
- et que l'article 8 du projet de règlement soit modifié de façon à ce que les enquêteurs du Bureau assignés à une enquête doivent rencontrer tous les policiers impliqués et tous les policiers témoins dès que possible et dans un délai ne dépassant pas 24 heures suivant l'événement.

### **3.1.2 La rédaction du rapport des policiers impliqué et témoin**

Le paragraphe 1 al. 1(2) du projet de règlement prévoit par ailleurs que le compte rendu que doivent remettre les policiers impliqué et témoin concernant les faits survenus lors de l'événement doit être « rédig[é] de manière indépendante, notamment sans consultation et sans influence externe »<sup>91</sup>.

En 2013, la Commission mentionnait à cet égard que le règlement sur le déroulement des enquêtes du BEI devrait entre autres prévoir l'obligation pour les policiers impliqué et témoin de remettre un rapport « sans avoir le droit de s'entendre avec quiconque sur le contenu de celui-ci »<sup>92</sup>.

Prenant acte de l'arrêt rendu depuis par la Cour suprême dans l'affaire précitée *Wood c. Schaeffer*, et afin d'éviter toute confusion, la Commission recommande plus particulièrement que le paragraphe 1 al. 1(2) du projet de règlement précise de façon explicite l'obligation pour le policier impliqué ou témoin de rédiger le compte rendu qui y est prescrit sans avoir consulté un avocat.

---

<sup>91</sup> *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* (projet), préc., note 5, art. 1 al. 1(2).

<sup>92</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 33.

Comme le souligne la Cour suprême :

« Permettre aux policiers de consulter un avocat avant de rédiger leurs notes est à l'antipode de la transparence même que le régime législatif vise à favoriser. En clair, les apparences comptent, et lorsqu'il y va de la confiance du public envers la police, il est impératif que le processus d'enquête soit transparent, et aussi qu'il ait toutes les apparences de la transparence.

[...]

Un tel droit est par ailleurs inconciliable avec les obligations que le régime législatif impose aux policiers. Une conception aussi large de leur droit de consulter un avocat compromettrait leur capacité de rédiger des notes exactes, détaillées et exhaustives conformément à leur obligation. Si les agents pouvaient obtenir des conseils juridiques avant de rédiger leurs notes, ils risqueraient de s'attacher à défendre leur intérêt personnel et à justifier leurs actes, au détriment de leur devoir public. Un tel changement de perspective serait contraire à ce devoir. »<sup>93</sup>

La Commission recommande donc que le paragraphe 1 al. 1(2) du projet de règlement soit modifié de façon à ce qu'il y soit précisé de façon explicite que le compte rendu auquel réfère cette disposition doit également être rédigé sans consultation d'un avocat.

### **3.1.3 L'interdiction de communiquer pour le policier témoin**

Le paragraphe 1 al. 1(4) du projet de règlement prévoit qu'un policier impliqué dans un événement qui entre dans le mandat du BEI doit « s'abstenir de communiquer avec un policier impliqué au sujet de l'événement jusqu'à ce qu'il ait remis son compte rendu et qu'il ait rencontré les enquêteurs du Bureau »<sup>94</sup>. Il n'est toutefois pas prescrit qu'une telle obligation vise également le policier témoin de l'événement<sup>95</sup>.

En 2013, la Commission avait pourtant recommandé que le projet de règlement interdise aux policiers impliqués et témoins de communiquer entre eux après l'événement avant de remettre un rapport sur les événements et de rencontrer les enquêteurs du BEI. Dans le même sens, la

---

<sup>93</sup> *Wood c. Shaeffer*, préc., note 18, par. 6 et 8.

<sup>94</sup> *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* (projet), préc., note 5., art. 1(4).

<sup>95</sup> *Id.*, art. 1 al. 2.

Commission recommandait que le directeur de ces officiers ait l'obligation de s'assurer qu'ils soient isolés les uns des autres, et ce, dans le laps de temps prescrit<sup>96</sup>.

La Commission est donc préoccupée quant à cette distinction introduite au projet de règlement entre policier impliqué et policier témoin eu égard à l'obligation qu'ils auraient de s'abstenir de communiquer entre eux. L'interdiction de communication prévue dans le cadre de la législation et la réglementation relatives à d'autres institutions semblables ailleurs au Canada vise pourtant les policiers témoins tout autant que les policiers impliqués. C'est le cas notamment dans le cadre des enquêtes de l'UES en Ontario<sup>97</sup>, de l'Independent investigation office en Colombie-Britannique<sup>98</sup> et de l'Alberta Serious Incident Response Team<sup>99</sup> ou encore de l'Unité des enquêtes indépendantes du Manitoba<sup>100</sup>.

La Commission recommande donc que le deuxième alinéa de l'article 1 du projet de règlement soit modifié de façon à y ajouter un renvoi à l'obligation prévue au paragraphe 4° du premier alinéa du même article, et ce, entre les renvois déjà faits aux paragraphes 3° et 5°. Le paragraphe 2 al. 1(2) devrait également être modifié en conséquence et prévoir l'obligation pour le directeur d'un corps de police impliqué de prendre les mesures raisonnables pour éviter que les policiers impliqués et témoins communiquent entre eux au sujet de l'événement jusqu'à ce qu'ils aient remis leur compte rendu aux enquêteurs du BEI et qu'ils les aient rencontrés<sup>101</sup>.

### **3.2 La notion de conflit d'intérêts potentiel et le critère d'impartialité**

L'article 7 du projet de règlement se lit comme suit :

« 7. Les enquêteurs du Bureau doivent aviser le directeur du Bureau de toute situation pouvant potentiellement les placer en conflit d'intérêts et compromettre leur impartialité

---

<sup>96</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 33.

<sup>97</sup> *Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales*, préc., note 17, art. 6.

<sup>98</sup> INDEPENDENT INVESTIGATION OFFICE, préc., note 31, par. 15.1 et 15.3.

<sup>99</sup> *Police Service Regulation*, Alberta Regulation 356/1990, art. 10.3.

<sup>100</sup> *Règlement sur les enquêtes indépendantes*, Règl. du Man.99/2015, art. 9.

<sup>101</sup> *Id.*, art. 2 al. 1(2).

notamment les liens professionnels, familiaux ou sociaux, présents ou passés, qu'ils entretiennent avec un policier impliqué. »<sup>102</sup>

À ce sujet, la Commission recommandait plutôt qu'en aucun cas, « un enquêteur du BEI ne devrait pouvoir être impliqué dans une enquête qui concerne un corps de police duquel il a été membre ou employé »<sup>103</sup>.

La distinction est importante et la Commission est d'avis que l'enjeu relatif à l'impartialité des enquêteurs ou aux situations potentielles de conflit d'intérêts les visant ne peut être réduit aux liens entretenus avec un policier impliqué. Qu'en serait-il par exemple d'un enquêteur du BEI qui aurait, ou aurait eu, des liens professionnels, familiaux ou sociaux avec un policier témoin de l'événement? Ou encore d'un enquêteur du BEI qui aurait déjà travaillé sous les ordres du directeur du corps de police impliqué?

Le terme « notamment » inscrit à l'article 7 du projet de règlement permettrait éventuellement d'apporter la solution appropriée à de telles situations. La formulation proposée risque néanmoins de porter à confusion et d'entretenir le doute quant à une apparente partialité des enquêtes portant sur un policier.

Tel que la Commission l'a déjà rappelé<sup>104</sup>, l'impartialité réfère généralement à une absence de préjugé, réel ou apparent. Cette notion est de l'ordre de l'attitude et de l'état d'esprit<sup>105</sup>.

L'impartialité est certes difficile d'appréhension, mais à l'instar des tribunaux, il est possible d'aborder ce concept à travers le point de vue de l'apparence d'impartialité. Comme le souligne la Cour suprême :

« 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

---

<sup>102</sup> *Id.*, art. 7, [notre soulignement].

<sup>103</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, pp. 36 et 38, [notre soulignement].

<sup>104</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 28.

<sup>105</sup> *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114.

observateur relativement bien renseigné pourrait raisonnablement percevoir de la partialité chez un décideur. »<sup>106</sup>

Par analogie, la notion d'impartialité devrait donc référer au processus intellectuel de l'enquêteur, à son état d'esprit. Mais, encore faut-il se demander si un observateur relativement bien renseigné pourrait raisonnablement percevoir de la partialité chez celui-ci.

Cette notion d'impartialité est par ailleurs intimement liée à celle d'indépendance qui réfère, d'une part, à la structure organisationnelle même de l'organisme et, d'autre part, aux conditions objectives permettant d'assurer l'impartialité d'un processus. Il s'agit d'un statut, d'une relation avec autrui<sup>107</sup>. Or, les exigences relatives à l'impartialité des enquêteurs du BEI devraient être d'autant plus strictement définies que la structure même de celui-ci permet que d'anciens policiers y soient enquêteurs.

La Cour suprême discute d'ailleurs la question de l'impartialité des enquêtes portant sur la police dans l'affaire *Wood c. Schaeffer* précitée. Elle y souligne l'importance des apparences, rappelant que « dans notre système de justice, suivant un précepte souvent répété et jalousement protégé : [TRADUCTION] "il est essentiel que, non seulement justice soit rendue, mais qu'il y a aussi apparence manifeste et indubitable que justice a été rendue" ». Puis, ajoute la Cour, « ce principe est d'autant plus important dans le présent contexte où il y va de la confiance publique à l'égard de la police »<sup>108</sup>.

Permettre à un membre du BEI de participer à une enquête impliquant un corps de police tout en ayant entretenu des liens avec certains employés ou dirigeants de celui-ci est, selon les circonstances, susceptible de soulever un doute quant à l'apparence d'impartialité de l'enquête, et ce, même si ces liens ne visent pas spécifiquement le policier « impliqué » de l'enquête.

---

<sup>106</sup> *Newfoundland Telephone Company Limited c. The Board of Commissioners of Public Utilities*, [1992] 1 R.C.S. 623, par. 22.

<sup>107</sup> *R. c. Lippé*, préc., note 105.

<sup>108</sup> *Wood c. Schaeffer*, préc., note 18, par. 48, [référence omise].

Le paragraphe 113 (6) de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario relatif à l'UES de cette province le précise d'ailleurs : « Aucun enquêteur ne peut prendre part à une enquête qui concerne des membres d'un corps de police dont il a été membre »<sup>109</sup>.

Ainsi, la Commission recommande que l'article 7 du projet de règlement soit modifié de façon à ce que les enquêteurs du Bureau doivent aviser le directeur du Bureau de toute situation pouvant potentiellement les placer en conflit d'intérêts et compromettre leur impartialité notamment les liens professionnels entretenus avec le corps de police impliqué de même que les liens professionnels, familiaux ou sociaux, présents ou passés, qu'ils entretiennent avec un policier impliqué ou un policier témoin. La Commission recommande en outre que cette disposition précise qu'en aucun cas, un enquêteur du BEI ne devrait pouvoir être impliqué dans une enquête qui concerne un corps de police duquel il a été membre ou employé<sup>110</sup>.

### 3.3 **Transparence et communication**

Les articles 10 et 11 de la section IV du projet de règlement prévoient les obligations du directeur du BEI en ce qui a trait, d'une part, à l'information à transmettre au public et, d'autre part, aux communications à assurer avec les membres de la famille de la personne civile concernée par l'enquête. Ces dispositions se lisent ainsi :

« 10. Dans la mesure où cela ne nuit pas à l'enquête, le directeur du Bureau informe le public, notamment, du début d'une enquête, de son déroulement et de la transmission du dossier d'enquête au directeur des poursuites criminelles et pénales et, s'il y a lieu, au coroner.

11. Le directeur du Bureau assure la communication avec les membres de la famille d'une personne décédée, blessée gravement ou blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou d'une détention par un corps de police. Le directeur leur communique toute information pertinente relative au processus d'enquête indépendante dans la mesure où cela ne nuit pas à l'enquête. »<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> *Loi sur les services policiers*, préc., note 58, art. 113(6).

<sup>110</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, pp. 36 et 38.

<sup>111</sup> *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* (projet), préc., note 5, art. 10 et 11.

À maintes reprises, la Commission a soutenu que les modalités de mise en œuvre du mécanisme d'enquêtes indépendantes choisi devaient répondre aux critères d'impartialité, d'indépendance, d'imputabilité, mais aussi de transparence<sup>112</sup>. Seul un processus d'enquête transparent permet à chacun d'en apprécier l'intégrité, la probité et l'efficacité.

La Cour d'appel de l'Ontario l'affirmait d'ailleurs dans l'arrêt *Schaeffer v. Ontario (Provincial Police)*, précité : « to maintain and foster public confidence in the rule of law and the administration of justice by ensuring that when police actions result in the death of or serious injury to civilians, they are subject to an independent, impartial and effective investigation the conclusions of which are accessible and transparent. »<sup>113</sup> Et la Cour suprême l'a confirmé depuis : « En clair, les apparences comptent, et lorsqu'il y va de la confiance du public envers la police, il est impératif que le processus d'enquête soit transparent, et aussi qu'il ait toutes les apparences de la transparence »<sup>114</sup>.

Or, dans un tel contexte, la notion de transparence réfère notamment au degré d'information transmise au public<sup>115</sup>. Et, « la motivation et la communication des décisions et des résultats [de l'enquête] »<sup>116</sup> font partie des conditions à réunir pour garantir la transparence du processus d'enquête du BEI. C'est pourquoi, dans le cadre des consultations particulières de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 12, la Commission recommandait qu'on y prévienne l'obligation pour le BEI de rendre public, à la fin de chaque enquête et une fois la décision du Directeur des poursuites criminelles et pénales de déposer ou non des accusations connue — en tenant compte des règles relatives à la preuve dans le cas où il y a poursuite — un rapport exposant et motivant ses conclusions<sup>117</sup>.

Le Barreau du Québec s'est également prononcé en ce sens après étude du même projet de loi. Ainsi, écrivait le Barreau :

---

<sup>112</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 40.

<sup>113</sup> *Schaeffer v. Ontario (Provincial Police)*, 2011 ONCA 716, par. 58.

<sup>114</sup> *Wood c. Schaeffer*, préc., note 18, par. 6.

<sup>115</sup> PROTECTEUR DU CITOYEN (2010), préc., note 38, p. 24.

<sup>116</sup> *Id.*

<sup>117</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 6, p. 50.

« À notre avis, pour donner plein effet au “contrôle civil” sur les enquêtes qui portent sur des interventions policières, il y aurait lieu de prévoir une obligation de rendre publiques les conclusions de toute enquête qui porte sur une intervention policière ayant eu comme résultat des blessures graves ou un décès. Cela permettrait au public de comprendre les décisions des autorités chargées de telles enquêtes et d’être tenu informé du déroulement des enquêtes. »<sup>118</sup>

Les conclusions du Protecteur du citoyen étaient aussi au même effet :

« Les événements tragiques impliquant la mort ou des blessures graves causées à des civils et découlant d’une intervention policière sont médiatisés et mobilisent l’opinion publique. Le peu d’information rendue publique est source de frustration et d’incompréhension de la part des victimes et de leurs proches, des policiers et de la population.

[...]

À cet égard, il est important de rappeler que, dans les cas où l’enquête mènera au dépôt d’accusations contre un ou des policiers impliqués dans les événements, le processus judiciaire devant les cours criminelles régira la divulgation publique de l’information. Toutefois, dans les cas où aucune accusation ne sera déposée, la diffusion d’information et de motifs permettant au public de comprendre les conclusions de l’enquête et la décision de ne pas déposer de telles accusations serait essentielle. »<sup>119</sup>

Au terme de son analyse, la Commission recommande donc que l’article 10 du projet de règlement soit modifié de façon à ce qu’on y prévienne, pour le directeur du BEI, l’obligation de rendre public à la fin de chaque enquête, une fois la décision du Directeur des poursuites criminelles et pénales de déposer ou non des accusations connues et en tenant compte des règles relatives à la preuve dans le cas où il y a poursuite, un rapport exposant et motivant ses conclusions.

La Commission recommande en outre que l’article 11 du projet de règlement soit modifié afin que le directeur du BEI ait l’obligation de transmettre le rapport visé ci-dessus aux membres de la famille d’une personne décédée, blessée gravement ou blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d’une intervention policière ou d’une détention par un corps de police, et ce, avant qu’il soit rendu public.

---

<sup>118</sup> BARREAU DU QUÉBEC, *Projet de loi 12 — Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, 11 mars 2013, p. 3, [En ligne].  
<http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2013/20130311-pl-12.pdf>

<sup>119</sup> PROTECTEUR DU CITOYEN (2013), *préc.*, note 38, pp. 12-13.

## CONCLUSION

La Commission a voulu le rappeler d'entrée de jeu, il convient de saluer l'importance des avancées législatives que représente l'adoption en 2013 de la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* et l'institution du BEI. Une fois édicté, le projet de règlement analysé dans le cadre des présents commentaires constituera l'une des pierres d'assises fondamentales de l'encadrement législatif et réglementaire nécessaire à la mise en œuvre du BEI. Ce projet de règlement constitue donc, dans ses grandes lignes, une avancée réelle en ce sens.

Au terme de son analyse, la Commission demeure néanmoins fort préoccupée eu égard à certaines dispositions proposées dans ce projet de règlement, celles-ci soulevant des enjeux majeurs quant aux droits protégés par la Charte de même qu'à l'intégrité même du BEI et des enquêtes dont il aura la charge. En outre, plusieurs de ces enjeux ont trait au respect du principe constitutionnel de la primauté du droit. La Commission a donc jugé nécessaire de réitérer ses recommandations visant la notion de « blessure grave » proposée et l'absence de régime de sanctions spécifique et approprié applicable en cas de manquement aux obligations imposées tant aux policiers impliqué et témoin qu'au directeur du corps de police impliqué. D'autres recommandations de la Commission concernent également les délais prévus au projet de règlement, l'obligation pour les policiers impliqués et témoins de s'abstenir de communiquer entre eux, la notion de conflit d'intérêts qui y est mise de l'avant et les obligations de communications imposées au directeur du BEI.

Ces recommandations visent la mise en œuvre d'un mécanisme d'enquête qui réponde aux critères d'indépendance, d'impartialité, de transparence et d'imputabilité et — pour reprendre à nouveau les termes de la Cour suprême —, à même de jouer « un rôle vital visant à maintenir la justice et l'équité au sein de notre société et à veiller à l'égalité de chacun devant la loi et dans la loi »<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Wood c. Shaeffer, préc., note 18.

Ainsi, la Commission recommande :

- de modifier la définition proposée au quatrième alinéa de l'article 1 du projet de règlement de façon à ce que constitue une blessure grave au sens de ce règlement toute blessure physique ou psychologique qui est susceptible de nuire de manière sérieuse ou importante à l'intégrité ou au bien-être du plaignant, ou encore qui peut avoir des répercussions plus que passagères ou bénignes sur la santé de la victime, incluant celles qui découlent d'une agression sexuelle ou de l'utilisation d'une arme autre qu'une arme à feu;
- que le projet de règlement soit modifié en vue d'y préciser les sanctions disciplinaires et pénales prévues en cas de non-respect des obligations qu'il prescrit;
- que le paragraphe 1 al. 1(2) du projet de règlement soit modifié de façon à ce que le compte rendu qui y est cité doive être remis aux enquêteurs du BEI, non pas dans un délai de 24 heures, mais avant la fin du quart de travail du policier qui le rédige;
- que l'article 8 du projet de règlement soit modifié de façon à ce que les enquêteurs du Bureau assignés à une enquête doivent rencontrer tous les policiers impliqués et tous les policiers témoins dès que possible et dans un délai ne dépassant pas 24 heures suivant l'événement;
- que le paragraphe 1 al. 1(2) du projet de règlement soit modifié afin qu'il y soit précisé de façon explicite que le compte rendu auquel il réfère doit également être rédigé sans consultation d'un avocat; que le deuxième alinéa de l'article 1 du projet de règlement soit modifié de façon à y ajouter un renvoi à l'obligation prévue au paragraphe 4° du premier alinéa du même article, et ce, entre les renvois déjà faits aux paragraphes 3° et 5°. Le paragraphe 2 al. 1(2) devrait également être modifié en conséquence et prévoir l'obligation pour le directeur d'un corps de police impliqué de prendre les mesures raisonnables pour éviter que les policiers impliqués et témoins communiquent entre eux au sujet de l'événement jusqu'à ce qu'ils aient remis leur compte rendu aux enquêteurs du BEI et qu'ils les aient rencontrés;
- que l'article 7 du projet de règlement soit modifié de façon à ce que les enquêteurs du Bureau doivent aviser le directeur du Bureau de toute situation pouvant potentiellement les placer en conflit d'intérêts et compromettre leur impartialité notamment les liens professionnels entretenus avec le corps de police impliqué de même que les liens professionnels, familiaux ou sociaux, présents ou passés, qu'ils entretiennent avec un

policier impliqué ou un policier témoin. La Commission recommande en outre que cette disposition précise qu'en aucun cas, un enquêteur du BEI ne devrait pouvoir être impliqué dans une enquête qui concerne un corps de police duquel il a été membre ou employé;

- que l'article 10 du projet de règlement soit modifié de façon à ce qu'on y prévoie, pour le directeur du BEI, l'obligation de rendre public à la fin de chaque enquête, une fois la décision de déposer ou non des accusations connues et en tenant compte des règles relatives à la preuve dans le cas où il y a poursuite, un rapport exposant et motivant ses conclusions;
- que l'article 11 du projet de règlement soit modifié afin que le directeur du BEI ait l'obligation de transmettre le rapport visé ci-dessus aux membres de la famille d'une personne décédée, blessée gravement ou blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou d'une détention par un corps de police, et ce, avant qu'il soit rendu public.