

Québec, le 21 août 2015

Madame Lise Thériault
Vice-première ministre et
Ministre de la Sécurité publique
Tour des Laurentides, 5^e étage
2525, boulevard Laurier
Québec (Québec) G1V 2L2

Objet : Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes

Madame la Vice-Première Ministre et Ministre,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale et publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Comme vous le savez, la procédure d'enquête sur des incidents graves impliquant des policiers a été l'une des préoccupations du Protecteur du citoyen dans les dernières années, conscient de l'importance de maintenir la confiance du public envers les services policiers et le système de justice.

J'ai pris connaissance du projet de *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes*, publié le 15 juillet 2015.

Je comprends que ce projet de règlement fait suite aux dispositions introduites à la *Loi sur la police* en 2013, créant le Bureau des enquêtes indépendantes.

L'encadrement réglementaire des enquêtes indépendantes est déterminant afin d'assurer que le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) ait les pouvoirs suffisants pour lui permettre de réaliser son mandat, en toute compétence, indépendance et impartialité.

Analyse du Protecteur du citoyen

Le projet de règlement donne suite à la plupart des recommandations formulées par le Protecteur du citoyen dans ses interventions portant sur les enquêtes indépendantes, et de manière satisfaisante.

Cela étant, je vous fais part de mes commentaires et recommandations relativement à quatre aspects particuliers de ce projet de règlement :

1. Les restrictions de communication entre policiers;
2. La définition de blessure grave;
3. La notification des incidents;
4. Les sanctions en cas de non-respect des obligations réglementaires.

1. Les restrictions de communication entre policiers

Le projet de règlement vise à encadrer le déroulement des enquêtes menées par le BEI dans les situations où une personne « décède ou 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 »¹.

L'enjeu de l'isolement des témoins, civils ou policiers, présents lors d'un tel événement est déterminant pour la crédibilité des enquêtes qui seront menées.

Le projet de règlement prévoit l'obligation pour les policiers « impliqués » dans les événements de ne pas 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 »². Le directeur du corps de police impliqué a, quant à lui, l'obligation de prendre « les mesures raisonnables » pour éviter que les policiers impliqués communiquent entre eux au sujet de l'événement³.

Un policier « impliqué » est défini au projet de règlement comme étant : « un policier présent lors d'un événement visé au premier alinéa et dont les actions ou les décisions pourraient avoir contribué au décès, aux blessures graves ou aux blessures causées par une arme à feu utilisée par un policier »⁴. Un policier « témoin » est, quant à lui, « un policier en présence de qui s'est déroulé un tel événement, mais qui n'est pas un policier impliqué »⁵.

Les policiers « témoins » ne sont pas visés par l'interdiction de communication et pourraient donc librement discuter des événements tant entre eux, qu'avec les policiers impliqués. Je m'explique difficilement le fait que les policiers témoins ne soient pas assujettis aux mêmes restrictions de communication.

L'encadrement juridique d'autres provinces canadiennes qui ont mis en place un tel organisme d'enquête indépendant, soit la Colombie-Britannique, l'Ontario et l'Alberta,

¹ Art. 289.1, *Loi sur la police*, RLRQ c. P-13.1.

² Article 1, al.1, par. 4^o du projet de *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes*, *Gazette officielle du Québec*, Partie 2, 15 juillet 2015, 147^e année, n^o 28, p. 2195 (ci-après « projet de règlement »).

³ Art. 2, par. 2^o du projet de règlement.

⁴ Art. 1, al. 3 du projet de règlement.

⁵ Art. 1, al. 3 du projet de règlement.

prévoit l'isolement de tous les policiers « impliqués »⁶ ou « en cause »⁷ dans les événements, c'est-à-dire tous les policiers présents au moment des événements. Ces restrictions de communication visent donc à la fois les policiers « impliqués » et « témoins » des événements, au sens du projet de règlement.

Il ne me semble pas justifié de limiter aux policiers « impliqués » l'interdit de communication. Permettre que les policiers témoins puissent discuter entre eux ou avec les policiers impliqués avant leur rencontre avec les enquêteurs indépendants minerait non seulement la crédibilité de leur témoignage, mais celle de toutes les enquêtes indépendantes.

Tel que le soulignait le juge en chef adjoint de la Cour du Québec et coroner ad hoc André Perreault dans son rapport sur l'enquête publique sur les circonstances entourant le décès de Fredy Villanueva, le non-isolement des policiers présents lors des événements a nui à la recherche de la vérité⁸.

En Colombie-Britannique, l'affaire Dziekanski a également rappelé l'importance d'isoler les policiers présents lors d'un incident grave causant le décès d'une personne. Dans cette affaire, deux des quatre policiers présents lors des événements ont été trouvés coupables de parjure pour avoir menti lors de l'enquête publique sur les événements et aux enquêteurs responsables de l'enquête criminelle⁹. La preuve démontrait qu'un délai de deux heures s'était écoulé entre le décès de M. Dziekanski et l'arrivée des enquêteurs chargés d'enquêter sur l'incident. La preuve circonstancielle démontrait également la collusion dans les versions des quatre policiers présents lors des événements, qui étaient toutes identiquement erronées et, à ce sujet, la Cour fit la remarque suivante :

« Coincidence becomes even more unlikely when the error is made not by two declarants but four. I have already said that I cannot accept that the most senior police officer involved would have made such a crucial error. I find it inconceivable that four trained officers would have made the same mistake at the same time by pure coincidence. The fact that not even one of them

⁶ En Colombie-Britannique et en Alberta, le terme utilisé en anglais est « involved officers », qui inclut à la fois les « subject officers » et les « witness officers ». La définition de « subject officer » correspond à celle des « policiers impliqués » dans le projet de Règlement québécois. *Memorandum of understanding respecting investigations between Independent Investigations Office of British Columbia and Royal Canadian Mounted Police and al.*, MOU, February 12, 2013, s. 14-15 et *Police Service Regulation*, AR 356/90, s. 10.3-10.4.

⁷ Le règlement ontarien prévoit la ségrégation des policiers « en cause » sans référer à la distinction entre policier « impliqué » et « témoin » qui est prévue au *Règlement de l'Ontario 267/10*, art. 6.

⁸ André Perreault, coroner ad hoc. *Rapport d'enquête sur les causes et les circonstances du décès de Fredy Alberto Villanueva survenu à Montréal le 9 août 2008*, Dossier 141740, décembre 2013, p. 122-124.

⁹ *R. v. Robinson*, 2015 BCSC 433; *R. v. Millington*, 2015 BCSC 515. Il faut noter toutefois que ces deux agents ont annoncé qu'ils iraient en appel de leur condamnation, et notamment des peines d'emprisonnement de respectivement 2 ans moins un jour et 30 mois : <<http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/monty-robinson-to-appeal-conviction-in-robert-dziekanski-perjury-case-1.3166318>> et <<http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/robert-dziekanski-taser-death-kwesi-millington-sentenced-to-30-months-for-perjury-1.3122941>>, consultés le 4 août 2015.

got this important fact right leads in my view to an inescapable inference of collusion among the four officers prior to their IHIT interviews »^{10 11}.

La question de l'isolement des policiers en cause dans un événement est donc fondamentale et au cœur de la crédibilité des enquêtes que mènera le BEI.

Ainsi, je suis d'avis qu'il faut modifier le projet de règlement afin que les policiers témoins soient, au même titre que les policiers impliqués, tenus de respecter l'interdiction de communication, tant entre eux qu'avec les policiers impliqués, dans l'attente de leur rencontre avec les enquêteurs du BEI.

Un autre aspect des restrictions de communication entre policiers est le risque de communication indirecte lorsque les policiers impliqués ou témoins sont représentés par le même avocat.

Ce problème fut soulevé dans les rapports indépendants sur l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario (UES) :

« Retenir les services d'un seul et même avocat pour plusieurs policiers soulève certains problèmes à propos du partage inopportun de l'information lors des incidents soumis à une enquête de l'UES. Les *Règles de conduite professionnelle du Barreau du Haut-Canada* stipulent que, quand un avocat représente plusieurs parties dans une cause, aucun des renseignements qui lui sont communiqués par l'une des parties ne saurait être tenu pour confidentiel à l'égard des autres parties qu'il représente (Règle 2.04. (6))¹². Il est donc possible que des renseignements soient transmis parmi les policiers représentés par un même avocat, contrairement aux dispositions de la *Loi sur les services policiers* »¹³.

L'Ombudsman de l'Ontario recommanda d'ailleurs de modifier l'article 6 du *Règlement de l'Ontario 267/10*, conformément aux recommandations formulées par l'honorable Patrick J. LeSage, expert mandaté par le ministère du Procureur général de la province :

¹⁰ R. v. Robinson, 2015 BCSC 433, par. [65] : Les policiers avaient déclaré à IHIT, l'unité de la GRC chargée d'enquêter sur les homicides et notamment, à l'époque des événements, ceux impliquant des policiers, que M. Dziekanski avait dû être plaqué au sol par les agents après avoir reçu une décharge de pistolet électrique, alors que la vidéo d'un citoyen montrait qu'il était tombé au sol par lui-même après avoir reçu la décharge.

¹¹ [Traduction] « Une coïncidence devient plus improbable lorsqu'une erreur est commise non pas par deux déclarants, mais bien par quatre. J'ai déjà indiqué que je n'arrive pas à accepter que le plus haut gradé des policiers impliqués ait pu commettre une erreur sur un élément aussi crucial. Il est selon moi inimaginable que quatre personnes ayant suivi la formation de policier aient pu commettre la même erreur au même moment par pure coïncidence. Le fait que pas même un seul d'entre eux n'ait analysé cet élément crucial comme il se doit me mène inévitablement à inférer une collusion entre les quatre policiers avant les entrevues menées par IHIT. ».

¹² Article en vigueur avant le 1^{er} octobre 2014, se trouvant maintenant à l'article 3.4-5 du *Code de déontologie du Barreau du Haut-Canada*. Une règle similaire existe au Québec avec l'article 84, 2^o du *Code de déontologie des avocats*, RLRQ c.B-1, r. 3.1.

¹³ Ombudsman de l'Ontario. 2011. *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*. Publié le 14 décembre 2011, p. 15-16. Consulté en ligne : <<http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/SIU2-Final-FR-with-covers.pdf>> le 4 août 2015.

« [...] conformément aux recommandations de M. LeSage [...] la loi devait stipuler que les policiers-témoins ne peuvent pas être représentés par le même avocat que les policiers impliqués et confirmer que les policiers ne doivent pas avoir aucune communication directe ou indirecte tant que les entrevues avec l'Unité des enquêtes spéciales ne sont pas achevées [...] »¹⁴.

Je constate que le projet de règlement prévoit à son article 1, paragraphe 2°, l'obligation pour les policiers impliqués et témoins de rédiger leurs notes de manière indépendante, sans consultation et influence externe. Cette disposition codifie l'état du droit établi par la Cour suprême en 2013 dans l'affaire *Wood c. Schaeffer*¹⁵, ce qui règle en partie le problème de la communication indirecte entre les policiers impliqués ou témoins, lorsqu'ils sont représentés par le même avocat.

Toutefois, il demeure possible qu'un même avocat représente les policiers impliqués et témoins d'un même événement, et qu'il puisse échanger avec eux entre le moment où ces policiers auront remis leurs notes sur les événements, et celui où ils rencontreront les enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes. Cette possibilité de communication par la voie indirecte de l'avocat irait à l'encontre de l'objectif recherché par l'interdit de communication.

Ainsi, je suis d'avis que le projet de règlement devrait être modifié afin d'éviter cette problématique à laquelle d'autres organismes indépendants ont été confrontés.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 De modifier le paragraphe 4° de l'article 1 du projet de règlement afin qu'il se lise comme suit : « s'abstenir de communiquer directement ou indirectement avec un autre policier impliqué ou témoin au sujet de l'événement jusqu'à ce qu'il ait remis son compte rendu et qu'il ait rencontré les enquêteurs du Bureau; » et **modifier** le deuxième alinéa de l'article 1 du projet de règlement afin d'ajouter le paragraphe 4° aux obligations que doivent respecter les policiers témoins.

R-2 De modifier le paragraphe 2° de l'article 2 afin de faire obligation au directeur du corps de police impliqué de prendre les mesures raisonnables pour éviter que les policiers impliqués et témoins communiquent directement ou indirectement entre eux au sujet de l'événement.

Je remarque également que l'article 8 du projet de règlement prévoit l'obligation pour les enquêteurs du BEI de rencontrer 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. Je comprends qu'il s'agit d'un délai maximal, et que les enquêteurs du BEI auront comme directive et instruction de mener les enquêtes avec rigueur et diligence, et de rencontrer les policiers témoins et impliqués dès que possible.

¹⁴ *Ibid*, Recommandation 14, p. 62.

¹⁵ [2013] 3 S.C.R. 1053.

2. La définition de blessure grave

Au cours de ses interventions antérieures, le Protecteur du citoyen a insisté sur la nécessité de définir à la loi ou au règlement la notion de blessure grave, basée sur la définition Osler, laquelle se lit comme suit :

« On doit englober dans les « blessures graves » celles qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la santé ou le bien-être de la victime et dont la nature est plus que passagère ou insignifiante; elles comprennent les blessures graves résultant d'une agression sexuelle. Il y aura, à priori, présomption de « blessures graves » si la victime est hospitalisée, souffre d'une fracture d'un membre, d'une côte, d'une vertèbre ou du crâne, souffre de brûlures sur une grande partie du corps, a perdu une partie du corps, la vue ou l'ouïe, ou encore si elle allègue qu'elle a été agressée sexuellement. Si un long délai est à prévoir avant que la gravité de la blessure puisse être évaluée, l'Unité devrait en être avisée pour qu'elle puisse surveiller la situation et décider de l'envergure de son intervention »¹⁶.

Le Protecteur du citoyen constate que le projet de règlement comporte une telle définition de blessure grave. En effet, le quatrième alinéa de l'article 1 du projet de règlement se lit comme suit :

« Constitue une blessure grave toute blessure physique pouvant entraîner la mort ou résultant en des conséquences physiques importantes ».

Cette définition est suffisamment large pour couvrir un bon nombre de situations où l'intervention des policiers a des répercussions significatives sur les citoyens qui en sont l'objet. Toutefois, puisque cette définition est limitée aux blessures « physiques », elle exclut de ce fait les allégations d'agression sexuelle, à moins bien sûr que cette agression ait amené des blessures physiques jugées « importantes ».

À l'exception de l'Independent Investigations Office (IIO) en Colombie-Britannique, tous les autres organismes indépendants canadiens ont compétence pour enquêter sur les allégations d'agression sexuelle commise par des policiers en fonction. De surcroît, les allégations d'agression sexuelle représentent une partie importante des enquêtes menées par les organismes canadiens.

L'UES ontarien indique dans son dernier rapport annuel que les plaintes d'agression sexuelle constituent annuellement entre 10 % et 18 % des incidents ayant fait l'objet d'enquêtes¹⁷. À titre d'exemple, en 2014, l'UES a déposé des accusations contre un ancien agent de police de Toronto pour des incidents d'agression sexuelle qui auraient été commis dans les années 1970¹⁸.

¹⁶ Site Internet de l'UES, consulté le 31 juillet 2015 : <http://www.siu.on.ca/fr/investigate_what.php>.

¹⁷ Unité des enquêtes spéciales. *Rapport annuel 2014-2015*, p. 22-23, consulté en ligne le 31 juillet 2015 : <http://www.siu.on.ca/pdfs/siu_ar_2014_15_ltr_final_fr.pdf>.

¹⁸ *Ibid*, p. 13.

L'ASIRT constate dans son dernier rapport annuel disponible en ligne, soit celui de l'année 2013, que 30 % des incidents faisant l'objet d'une enquête étaient des allégations d'agression sexuelle¹⁹.

En Nouvelle-Écosse, le rapport annuel de SIRT en 2013-2014 indique que sur les 25 enquêtes réalisées, trois incidents concernaient des allégations d'agression sexuelle, dont l'un a mené au dépôt d'accusations criminelles²⁰. Il faut souligner toutefois que SIRT a compétence sur les incidents impliquant des policiers, tant dans l'exercice de leurs fonctions que dans leur vie personnelle²¹.

Je suis d'avis qu'il est essentiel que les victimes d'agression sexuelle, tout comme les policiers, aient confiance dans les personnes qui mènent enquête par suite de leur plainte. On peut certainement imaginer qu'une personne ayant été victime d'une agression sexuelle, commise par un policier dans le cadre de ses fonctions, puisse avoir certains doutes à voir l'enquête sur sa plainte réalisée par des policiers du même service de police, et qu'elle soit réticente à porter plainte dans ce contexte. La confiance du public, et particulièrement celle des victimes, exige que ces enquêtes soient confiées au Bureau des enquêtes indépendantes.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 De modifier le quatrième alinéa de l'article 1 du projet de règlement afin de retirer les deux mentions du terme « physique » dans la définition de blessure grave et d'y ajouter à la fin « incluant les allégations d'agression sexuelle ».

3. La notification des incidents

La définition de blessure grave est tributaire du signalement adéquat, par les services de police impliqués, des incidents qui relèvent de la compétence du Bureau des enquêtes indépendantes.

L'article 289.2 de la *Loi sur la police* prévoit l'obligation pour le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention d'informer, sans délai, le ministre de tout événement visé à l'article 289.1.

Même avec la définition proposée au projet de règlement de blessure « résultant en des conséquences physiques importantes », il y a une difficulté certaine à rendre opérationnelle la notion de blessure grave. Dans la gestion de l'UES de l'Ontario, l'absence d'une définition claire et opérationnelle de la notion de blessure fut une source de confusion et de conflit avec les services de police, sur la nécessité de signaler ou non certains événements²².

¹⁹ Alberta Serious Incident Response Team. *Annual Report 2013*, p. 3, consulté en ligne le 31 juillet 2015 : <<https://solgps.alberta.ca/asirt/publications/Documents/ASIRT%20Annual%20Report%202013.pdf>>.

²⁰ *Annual Report 2013-2014*, SIRT : Nova Scotia's Independent Police Investigative Agency, p. 9, consulté en ligne le 31 juillet 2015 : <<http://sirt.novascotia.ca/sites/default/files/reports/SIRT%20Annual%20Report%20DG.pdf>>.

²¹ *Ibid.*, p. 1.

²² Ombudsman de l'Ontario. 2008. *Une surveillance imperceptible : Enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales*. p. 20-23. Consulté en ligne : <<http://www.ombudsman.on.ca/Investigations/SORT-Investigations/Completed/Oversight-of-police---em-Oversight-Unseen--em-.aspx?lang=fr-CA>> le 6 août 2015; et Ombudsman de l'Ontario. 2011. *Op.cit.* note 12, p. 15-16.

Cela signifie que les services de police impliqués pourront hésiter à signaler ou non un incident s'ils doutent de la gravité de la blessure survenue lors de l'intervention policière. Je suis d'avis que la solution est de respecter le principe selon lequel un événement doit être signalé, même en cas de doute sur la « gravité » ou « l'importance » de la blessure.

Ainsi, le *Règlement de l'Ontario 267/10* prévoit à son article 3 que : « Le chef de police avise immédiatement l'UES d'un incident mettant en cause un ou plusieurs de ses agents de police qui peut raisonnablement être considéré comme relevant du mandat d'enquête de l'UES [...] ».

En Colombie-Britannique, l'entente entre l'IIO et les corps policiers prévoit que ces derniers doivent signaler tout incident où il y existe une croyance raisonnable selon laquelle l'action des policiers a causé une blessure grave²³. L'entente reconnaît également que le critère pour signaler les incidents à l'IIO est plus large que son mandat d'enquête :

« 3.3 It is recognized that for purposes of oversight the criteria for notifying the IIO as defined in s. 3.1 are broader than the statutory mandate of the IIO. After notification, the CCD [Chief Civilian Director] or his designate shall decide whether a case is within the mandate of the IIO pursuant to section 38.09 of the *Police Act* [...] »^{24 25}.

Je suis d'avis que le même principe devrait être repris dans le projet de règlement afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'étendue du mandat du Bureau des enquêtes indépendantes. Ainsi, le directeur d'un corps policier impliqué devrait avoir l'obligation de signaler les incidents pouvant raisonnablement être considérés comme étant visés par l'article 289.1 de la *Loi sur la police*.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 De modifier l'article 2 du projet de règlement afin d'ajouter un paragraphe au premier alinéa se lisant comme suit : « informer sans délai le ministre de tout événement pouvant raisonnablement être considéré comme relevant du mandat du Bureau ».

4. Les sanctions en cas de non-respect des obligations réglementaires

Dès son rapport de 2010, intitulé *Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers*, le Protecteur du citoyen a affirmé l'importance de prévoir, par règlement, les obligations auxquelles sont tenus les policiers impliqués dans un événement nécessitant la tenue d'une enquête du Bureau des enquêtes indépendantes, afin d'en assurer l'impartialité, l'intégrité et la

²³ *Memorandum of understanding respecting investigations between Independent Investigations Office of British Columbia and Royal Canadian Mounted Police and al.*, MOU, February 12, 2013, s. 3.

²⁴ *Idem*.

²⁵ [Traduction libre] « 3.3 Il est reconnu qu'à des fins de surveillance, les critères qui justifient d'aviser l'IIO, comme ils sont définis à l'article 3.1, dépassent le mandat que la loi confère à l'IIO. Une fois l'information communiquée, le CCD [Chief Civilian Director ou directeur civil] ou son représentant désigné déterminera si un dossier est couvert ou non par le mandat de l'IIO en vertu de l'article 38.09 du *Police Act* [...] ».

crédibilité. Ces obligations doivent être assorties de sanctions en cas de non-respect, afin de leur donner plein effet.

En 2013, le projet de loi n° 12 a introduit deux sanctions pénales spécifiques : la première, en cas de défaut du directeur de tout corps de police fournissant des services de niveau 4 ou supérieur de collaborer avec le BEI et de mettre à sa disposition « les services de soutien ainsi que les policiers requis par le directeur du Bureau ou par tout membre du Bureau qu'il désigne »²⁶ (infraction passible d'une amende variant entre 500 \$ et 10 000 \$)²⁷; la deuxième, en cas de défaut du directeur du corps de police impliqué d'informer, sans délai, le ministre de tout événement visé à l'article 289.1 (infraction passible d'une amende variant entre 250 \$ et 2 500 \$)²⁸. Ces sanctions entreront en vigueur à une date déterminée par le gouvernement²⁹.

Elles permettent d'assurer le respect des dispositions de la *Loi sur la police*, et la collaboration des services de police avec le BEI. De la même manière, je suis d'avis qu'un régime de sanction rattaché spécifiquement aux obligations imparties aux policiers impliqués et témoins dans le présent projet règlement est essentiel pour assurer leur respect, et la réalisation des enquêtes du BEI.

Le projet de règlement ne réfère directement à aucun régime de sanction en cas de non-respect des obligations qui y sont prévues.

L'article 4 du projet de règlement prévoit un « mécanisme d'information » si le directeur du BEI constate qu'un policier impliqué ou un policier témoin ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu du règlement. Dans un tel cas, le directeur du BEI avise le directeur du corps de police impliqué. Il pourra également aviser le ministre ou le conseil municipal, selon le cas, si c'est le directeur du service de police impliqué qui ne respecte pas ses obligations. Le directeur, le ministre ou le conseil municipal, selon le cas, a la possibilité, bien que ce ne soit pas précisé au projet de règlement, d'entreprendre diverses démarches, soit disciplinaires³⁰, déontologiques³¹ ou pénales³², à l'égard du manquement qui lui a été rapporté en vertu de l'article 4 du projet de règlement.

²⁶ Article 289.20, *Loi sur la police*, op. cit. note 1 (non en vigueur).

²⁷ *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, L.Q. 2013, chapitre 6, article 4.

²⁸ *Ibid.*, article 5.

²⁹ *Ibid.*, article 11. « Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 15 mai 2013, à l'exception de l'article 3, dans la mesure où il édicte les articles 289.1 à 289.3 et 289.19 à 289.22 de la *Loi sur la police*, et des articles 4 et 5, qui entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement ».

³⁰ Les articles 256 à 259 de la *Loi sur la police* prévoient l'adoption d'un règlement relatif à la discipline interne des membres des corps de police. Un tel règlement impose aux policiers des devoirs et des normes de conduite propres à assurer leur efficacité, la qualité de leur service et le respect des autorités dont ils relèvent. Il définit notamment les comportements constituant des fautes disciplinaires, établit une procédure disciplinaire, détermine les pouvoirs des autorités en matière de discipline et établit des sanctions en cas de non-respect. Chaque municipalité est tenue d'adopter un règlement relatif à la discipline interne des membres de son corps de police. Le gouvernement adopte un tel règlement pour les membres de la Sûreté du Québec, le Service de police de la Ville de Montréal et le BEI.

³¹ L'article 12 du *Code de déontologie des policiers du Québec* (RLRQ, c. P-13.1, r. 1) prévoit que lorsqu'il constate ou est informé de la présumée commission d'un acte dérogatoire à ce Code, le directeur d'un corps de police doit informer par écrit le citoyen concerné des droits accordés par la *Loi sur la police* et adresser copie de cet écrit au Commissaire à la déontologie policière.

³² L'article 260 de la *Loi sur la police* prévoit l'obligation pour tout policier de dénoncer à son directeur un comportement d'un autre policier susceptible de constituer une infraction criminelle, ainsi que « de participer ou collaborer à toute enquête relativement à un tel comportement ». Le défaut de respecter

Je suis d'avis qu'un seul mécanisme d'information est insuffisant, puisqu'il ne réfère pas explicitement à un mécanisme de sanction possible en cas de manquement aux obligations énoncées par le projet de règlement. Le projet de règlement doit ainsi être modifié afin d'assurer la sanction adéquate du non-respect des obligations qui y sont prévues. Cela contribuera à établir l'autorité du BEI, à consolider la crédibilité et le rôle des enquêtes indépendantes qu'il mènera, ainsi que l'obligation de collaboration³³ des corps policiers à leur réalisation.

Un tel régime de sanction fait toujours défaut à l'Unité des enquêtes spéciales (UES) de l'Ontario. L'Ombudsman de cette province l'a d'ailleurs souligné à plusieurs reprises au cours des dernières années³⁴. Tout dernièrement, une enquête de l'UES a rappelé les conséquences de l'absence de dispositions claires exigeant la collaboration des policiers aux enquêtes de l'UES, soit les circonstances entourant la mort de Jermaine Carby, abattu par un agent de la police en septembre 2014 lors d'un arrêt de la circulation à Brampton, en Ontario. Dans cette affaire, les policiers ont déclaré que M. Carby les avait menacés avec un couteau, mais l'UES n'a trouvé aucun couteau sur les lieux de la scène. Quelques heures plus tard, le service de police a remis un couteau aux enquêteurs de l'UES en expliquant qu'un policier l'avait pris à M. Carby lors de l'intervention et l'avait entreposé dans un sac de papier.

Le directeur de l'UES exprima dans ces termes les répercussions du manquement des policiers impliqués dans les événements à leurs obligations réglementaires :

« Il est très regrettable qu'un agent ait retiré le couteau des lieux. Sa conduite malavisée a jeté une ombre sur l'intégrité de l'enquête de l'UES. Même si le poids prépondérant de la preuve – notamment le témoignage des civils et des policiers qui étaient des témoins oculaires présents au moment de la fusillade – établit que M. Carby s'approchait des agents, armé d'un couteau, du fait que ce couteau a été retiré des lieux, certaines personnes exprimeront des doutes, légitimes à mon avis, au sujet de l'existence même de ce couteau. Dans un cas d'une telle gravité, où un agent de l'État a mis fin à la vie d'un citoyen, la collectivité était, pour le moins, en droit d'attendre qu'une enquête indépendante puisse se dérouler sur des lieux sécurisés et à partir de preuves matérielles non compromises. Ils ont été privés d'une telle enquête »³⁵.

Lors du dépôt de son rapport annuel, le 28 juillet dernier, l'Ombudsman de l'Ontario a affirmé que la loi devrait explicitement empêcher les policiers de contrecarrer les enquêtes de l'UES.

« There should be an offence for police who don't co-operate with the SIU. It should be an offence where the charge is laid by the SIU. That would get the

cette disposition constitue une infraction en vertu de l'article 311 de cette même loi et est passible d'une amende variant entre 500 \$ et 10 000 \$.

³³ Art. 260, *Loi sur la police*, op. cit. note 1.

³⁴ Ombudsman de l'Ontario. 2008. *Op.cit.* note 21; Ombudsman de l'Ontario. 2011, *Op. cit.* note 12.

³⁵ Unité des enquêtes spéciales. « *L'UES conclut son enquête sur un décès par balle à Brampton* », Communiqué de presse, 21 juillet 2015, en ligne : <http://www.siu.on.ca/fr/news_template.php?nrId=2344> consulté le 6 août 2015.

police's attention," said Mr. [André] Marin, who himself served as SIU director in the 1990s. "Right now, there's no consequence »^{36 37}.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que l'inclusion d'un régime de sanctions contribuerait à assurer le respect des responsabilités et des obligations prévues par l'encadrement réglementaire.

À ce titre, je suis d'avis que le projet de règlement devrait comporter un article mentionnant expressément que tout manquement ou omission concernant une obligation prévue par ce règlement constitue un acte dérogatoire et peut entraîner l'imposition d'une sanction en vertu de la *Loi sur la police*. À titre d'exemple, le *Code de déontologie des policiers du Québec*³⁸ et le *Règlement sur la discipline interne des membres de la Sûreté du Québec*³⁹ comportent déjà un tel article permettant de rendre ces dispositions exécutoires.

De plus, le projet de règlement devrait habiliter explicitement le directeur du BEI à informer le Commissaire à la déontologie policière et le citoyen concerné, lorsque le manquement rapporté est susceptible de constituer un acte dérogatoire au *Code de déontologie des policiers du Québec*.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 De modifier l'article 4 du projet de règlement afin d'y ajouter un nouvel alinéa se lisant comme suit : « Lorsque le non-respect d'une obligation prévue au présent règlement est susceptible de constituer un acte dérogatoire au Code de déontologie des policiers du Québec, le directeur du Bureau doit informer par écrit le citoyen concerné des droits accordés par la *Loi sur la police* (chapitre P-13.1) et adresser copie de cet écrit au Commissaire à la déontologie policière ainsi qu'au directeur du corps de police concerné ».

R-6 De modifier le projet de règlement afin d'y inclure un nouvel article se lisant comme suit : « Tout manquement ou omission concernant une obligation prévue par le présent règlement constitue un acte dérogatoire et peut entraîner l'imposition d'une sanction en vertu de la *Loi sur la police* (chapitre P-13.1) ».

* * * * *

³⁶ « Ontario should outlaw police from obstructing SIU investigations: watchdog », The Globe and Mail, 28 juillet 2015, <<http://www.theglobeandmail.com/news/national/ontario-ombudsman-calls-for-ban-on-police-carding/article25738412/>>.

³⁷ [Traduction] « Il devrait exister une infraction associée à l'omission de coopérer avec l'Unité des enquêtes spéciales. Cette infraction devrait être du type où l'accusation est déposée par l'Unité des enquêtes spéciales. Cela devrait retenir l'attention des policiers », affirme M. [André] Marin, qui a lui-même dirigé l'Unité des enquêtes spéciales dans les années 1990. « Pour l'instant, aucune conséquence n'est prévue ».

³⁸ *Code de déontologie des policiers du Québec*, RLRQ, c. P-13.1, r.1, article 4.

³⁹ *Règlement sur la discipline interne des membres de la Sûreté du Québec*, RLRQ c. P-13.1, r.2.01, article 16.

C'est avec intérêt que je suivrai l'évolution de ce projet de règlement. Le Protecteur du citoyen porte également une attention particulière à la mise sur pied du Bureau des enquêtes indépendantes et à son développement, dans le souci de maintenir la confiance du public dans le travail des policiers et dans le système de justice. Considérant le nombre et l'importance des incidents justifiant une enquête rigoureuse et indépendante, j'insiste sur la nécessité d'entreprendre diligemment les opérations du Bureau des enquêtes indépendantes.

Veillez agréer, Madame la Vice-Première Ministre et Ministre, l'expression de ma considération.

La protectrice du citoyen,

Original signé

Raymonde Saint-Germain

c. c. M. Denis Marsolais, sous-ministre de la Sécurité publique
M^e Madeleine Giauque, directrice du Bureau des enquêtes indépendantes
M^e Gilles Ouimet, président de la Commission des institutions