

COUR SUPÉRIEURE
(Chambre civile)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-108241-194

DATE : Le 16 juin 2022

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE MARC ST-PIERRE, J.C.S.

**FÉDÉRATION DES POLICIERS ET POLICIÈRES
MUNICIPAUX DU QUÉBEC**
et
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MONTRÉAL
et
DOMINIC OUELLETTE
et
ANTOINE BROCHET
Demandeurs

c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
et
LE BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES
Défendeurs

MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE
et
**L'ASSOCIATION DES POLICIÈRES ET POLICIERS
PROVINCIAUX DU QUÉBEC**
Mises-en-cause

JUGEMENT

APERÇU

[1] Une fédération de syndicats de policiers et un syndicat de policiers demandent à la Cour supérieure de déclarer nulles et *ultra vires* certaines dispositions d'un règlement adopté en vertu de certains amendements à la *Loi sur la police*.

[2] Ce règlement porte sur le déroulement des enquêtes d'un organisme indépendant qui intervient lorsqu'il y a soit décès, blessures graves ou blessure par arme à feu occasionnés à un civil par un ou des policiers dans l'exercice de ses-leurs fonctions.

[3] Les organisations syndicales s'en prennent plus particulièrement aux dispositions dans le règlement qui force le policier *impliqué* à rédiger un compte rendu des événements et à participer par la suite à une rencontre avec des enquêteurs de l'organisme indépendant pour être interrogé par eux.

[4] Le policier *impliqué* selon le vocable du règlement est celui dont les actions ou les décisions pourraient avoir contribué au décès, aux blessures graves ou à la blessure causée par une arme à feu utilisée par un policier.

[5] Les organisations syndicales s'attaquent aussi aux dispositions dans le règlement qui prévoient que tous les policiers présents lors de l'événement, les policiers impliqués et les autres qui sont seulement témoins, doivent se retirer de la scène dès que possible.

[6] Également, elles s'en prennent à la disposition voulant que l'enquête de l'organisme indépendant ait préséance sur l'enquête du corps de police à qui est confié le mandat de déterminer la responsabilité criminelle des civils impliqués.

[7] En ce qui concerne les deux premières dispositions, elles invoquent que non seulement elles ressortissent de la compétence du Parlement du Canada comme les deux autres mais aussi qu'elles violent les droits fondamentaux des policiers impliqués découlant de la *common law* ou enchâssés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

[8] Les organisations syndicales contestent aussi une directive de l'organisme indépendant ayant pour effet d'empêcher leurs membres de consulter avant la rédaction de leur compte rendu et la rencontre avec les enquêteurs la *carte d'appel* où sont consignées les communications entre le répartiteur et les policiers en action.

[9] La carte d'appel comprend aussi les informations entrées soit directement par les policiers à partir du terminal dans leur véhicule ou enregistrées par le répartiteur à la demande du policier.

[10] Le procureur général du Québec qui a pris la défense du règlement soutient qu'il appartient par son *caractère véritable* à une matière qui relève de la compétence législative provinciale parce ce que son objectif prépondérant n'est pas de régler

une enquête criminelle, qui se ferait de toute façon, mais d'en assurer la transparence aux fins de s'assurer de la confiance du public.

[11] Il faut savoir que l'enquête de l'organisme indépendant est effectuée par des personnes qui sont des civils¹ même s'ils bénéficient des pouvoirs des agents de la paix en vertu de la loi; on comprend que le législateur a voulu s'assurer au mieux de l'indépendance de l'enquête.

[12] Le règlement prévoit d'ailleurs que l'organisme indépendant doit informer le public du déclenchement de l'enquête, de son déroulement et de la remise de son rapport au Directeur des poursuites criminelles et pénales; pour chaque enquête, l'organisme indépendant doit obligatoirement remettre un rapport au DPCP.

[13] En ce qui concerne la violation des droits fondamentaux des policiers, le procureur général invoque essentiellement pour le compte rendu que ça fait partie du travail de policier - même celui *impliqué* devrait faire un rapport de toute façon sur l'événement.

[14] De même, en ce qui concerne la rencontre, il n'y a pas violation des droits fondamentaux du policier *impliqué* parce qu'il a le droit de garder le silence, quelque chose annoncé en plaidoirie par l'avocat du procureur général qui ne correspondrait pas à la position traditionnelle de l'organisme indépendant.

[15] L'exception prévue à l'article 1 de la charte, une violation acceptable dans une société libre et démocratique, a été invoquée après une modification à leur procédure par les organisations syndicales pour demander au tribunal de déclarer que les dispositions du règlement qui les forcent à faire le compte rendu et à participer à la rencontre sont *ultra vires* (aussi) parce qu'elles violent les droits reconnues à toute personne par la charte.

[16] Le procureur général n'a présenté qu'une argumentation sommaire sans préparation à l'audience dans le contexte où cette conclusion ait été ajoutée le dernier jour de l'audience; il n'a pas voulu présenter une preuve et une argumentation additionnelles à l'invitation du tribunal; vu que le procureur général n'insiste pas, le tribunal n'en discutera pas davantage.

[17] Pour la *carte d'appel*, le procureur général croit que ça doit être replacé dans son contexte voulant que le règlement établisse des procédures pour éviter que les policiers puissent s'influencer les uns les autres.

[18] De fait, le règlement prévoit que les policiers présents sur place lors de l'événement doivent éviter de communiquer entre eux jusqu'à ce qu'ils aient produit leur

¹ Dans des notes additionnelles dont il sera question plus loin, un des procureurs des organisations syndicales conteste cet état de fait

compte rendu et rencontré les enquêteurs de l'organisme indépendant; la prohibition de consultation de la *carte d'appel* devrait donc être vue à la lumière de cet objectif.

[19] Pas ailleurs, les organisations syndicales ont invoqué dans leurs procédures l'article 48 de la *Loi sur la police* qui donne la mission des corps de police, à savoir la prévention et la répression du crime, au soutien de certaines de leurs prétentions mais elles ne l'ont pas plaidé à l'audience; il n'en sera pas donc question plus avant dans le présent jugement.

[20] Également, elles n'ont pas insisté sur une autre prétention dans leurs procédures voulant que certaines dispositions du règlement dépassent l'habilitation de la loi à la suite de la remarque du tribunal sur le caractère général de la disposition habilitante, l'article 289.4 de la *Loi sur la police*.

PREMIÈRE QUESTION EN LITIGE : Est-ce que les dispositions du règlement visées par le pourvoi des demanderessees ressortissent de la compétence de la Législature?

[21] Selon les parties à l'audience qui s'entendent sur ce point, pour répondre, il faut déterminer le *caractère véritable* du règlement; les demanderessees plaident qu'il vise d'abord à encadrer l'enquête criminelle sur un ou des policiers *impliqués*.

[22] Pour le procureur général, le caractère véritable du règlement est d'établir un mécanisme transparent et indépendant assurant au public l'impartialité de l'enquête sur un ou des policiers par des civils; voyons voir d'abord le cadre d'analyse du partage des compétences.

[23] Dans *Starr c. Houlder*², plaidée par les demanderessees, une affaire où la province avait institué une commission d'enquête spécifique sur des activités frauduleuses d'un organisme de charité et sa présidente, la Cour suprême du Canada sous la plume du juge Lamer qui a reçu l'aval de cinq de ses collègues dont celui du juge en chef Dickson procède à l'analyse du partage des compétences en matière de droit criminel et conclut de la façon suivante :

Lorsque le but fondamental est de contourner la procédure criminelle prescrite par le moyen de l'enquête, avec, pour les personnes visées, toutes les graves conséquences susmentionnées, l'action provinciale est invalide car elle viole soit la procédure criminelle validement adoptée en vertu du par. 91(27), soit le droit criminel positif, soit les deux. Lorsque, comme je crois que c'est le cas en l'espèce, l'action provinciale est de façon prédominante et fondamentale une enquête sur des aspects du droit criminel et sur les activités des forces policières provinciales et municipales, et non un simple prélude à des poursuites intentées par la province pour activités criminelles précises, l'action provinciale est autorisée par le par. 92(14)

À ce stade de l'analyse, je tiens à mentionner un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario qui jette plus de lumière sur la question constitutionnelle soulevée dans le présent pourvoi. L'arrêt *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd.* (1981), [1981 CanLII 1690 \(ON CA\)](#), 33 O.R.

² [1990] 1 R.C.S. 1366.

(2d) 694, portait sur une poursuite pour fixation de prix déraisonnablement bas, en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, ch. C-23. Le juge Martin a examiné les trois arrêts de notre Cour que je viens d'analyser et a dit à la p. 724

[TRADUCTION] Il est bien établi qu'une province peut créer des agences provinciales comme les coroners, les commissaires aux incendies, les commissions des valeurs mobilières et les commissions d'enquête et leur accorder le pouvoir d'assigner des témoins et de les contraindre à déposer sous serment dans le cadre d'une enquête effectuée pour un objectif provincial valide, même si un témoin tenu de déposer peut être un défendeur dans une procédure criminelle subséquente . . .

Toutefois, l'enquête sur la plupart des crimes est menée par des agents de police agissant principalement en vertu de leur pouvoir de common law et des pouvoirs de fouille, de perquisition et de surveillance électronique prévus par la loi, aidés à l'occasion dans leur enquête par le résultat de commissions d'enquête comme celles qui sont mentionnées précédemment. Les agents de police sont autorisés à interroger toute personne, soupçonnée ou non, pour vérifier si un crime a été commis et, dans l'affirmative, pour en découvrir l'auteur. Toutefois, bien que les agents de police soient, en général, autorisés à interroger des suspects, ils n'ont pas le pouvoir de les obliger à répondre.

Malgré le chevauchement des par. 91(27) et 92(14), il ne serait manifestement pas de la compétence de la province d'adopter une loi qui permettrait à un agent de police de convoquer un suspect devant un fonctionnaire et de l'obliger à répondre, sous serment, à un interrogatoire relatif à sa participation à une infraction. Même si une telle loi pouvait être décrite comme portant sur les enquêtes relatives à des infractions et donc apparemment relever de l'administration de la justice, une telle loi porterait en réalité sur la procédure en matière criminelle et relèverait donc de la compétence exclusive du Parlement. [Je souligne.]

Il faut signaler que cette vue d'ensemble du juge Martin a expressément été adoptée par notre Cour à la majorité dans l'arrêt Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée, [1983 CanLII 36 \(CSC\)](#), [1983] 2 R.C.S. 206, à la p. 242. À mon avis, l'interprétation donnée par le juge Martin aux trois arrêts que j'ai analysés jusqu'à maintenant correspond à leur principe directeur commun: la commission d'enquête ne peut être utilisée par une province pour enquêter sur la perpétration alléguée d'infractions criminelles précises par des personnes nommées. Une telle utilisation de la commission d'enquête, compte tenu de la possibilité d'obliger ces personnes nommées à témoigner, aurait pour effet de contourner la procédure en matière criminelle qui relève de la compétence exclusive du Parlement.

[24] À titre de complément, nous reproduisons un passage dans l'opinion de la juge L'Heureux-Dubé se situant au début de sa dissidence immédiatement après ses remarques préliminaires qui est utile en l'espèce parce qu'elle fait référence au *caractère véritable* de la législation, le critère proposé par les parties en l'instance :

I. Le partage des pouvoirs

Il deviendra vite évident que mon désaccord avec mon collègue repose fondamentalement sur la caractérisation de la nature de cette enquête, son caractère véritable. Mon collègue conclut, à la p. (...), que la commission d'enquête "est, de par son caractère véritable, un substitut d'enquête de police et d'enquête préliminaire sur une infraction précise définie à l'[art. 121](#) du *Code*

criminel". Le juge Lamer fonde sa conclusion sur trois facteurs qui se retrouvent simultanément: la mention des noms de deux personnes; la ressemblance frappante entre les termes du mandat et l'al. 121(1)b) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, et la tenue parallèle d'une enquête policière. À mon avis, ces trois éléments, même pris ensemble, ne permettent pas d'écartier la validité constitutionnelle du décret du point de vue du partage des pouvoirs pour les raisons suivantes: le contexte dans lequel cette enquête a été ordonnée ainsi que sa portée, les termes mêmes du décret et la jurisprudence de notre Cour.(souligné ajouté)

[25] Les extraits de cet arrêt lus par les demanderesses à l'audience, notamment la citation du jugement de la Cour d'appel d'Ontario, ont porté le tribunal à croire que certaines dispositions du règlement sont *ultra vires* parce que portant essentiellement sur le déroulement d'une enquête criminelle - qui relève de 91 (27), ce qu'il (le tribunal) a mentionné à l'audience.

[26] Cependant, la lecture en cours de délibéré d'un autre jugement de la Cour suprême du Canada, *Wood c. Schaeffer*³, plaidé celui-là par le procureur général mais sur la charte, des passages où la cour fait la distinction entre les droits des policiers et ceux des citoyens *ordinaires* que (les passages) le tribunal reproduit plus loin dans le présent jugement⁴, a amené le soussigné à changer d'idée.

[27] De fait, cette affaire porte précisément sur un règlement (ontarien) relatif au déroulement des enquêtes par un organisme civil sur la responsabilité des policiers lors d'événements où un ou des citoyens décèdent ou subissent des blessures graves, donc un règlement portant sur le même objet que celui ici sous étude.

[28] Or, la majorité de cinq juges écrit ce qui suit sur l'objet du règlement :

(1) Raison d'être du régime législatif

[48] L'UES a vu le jour en réponse à un déficit de confiance publique. Que les enquêtes policières sur les décès par balle causés par des policiers au cours des années 80 aient été effectivement biaisées ou non, selon l'idée que s'en faisait le public, ces enquêtes n'étaient pas impartiales (voir, p. ex., le rapport du Groupe d'étude), ce qui démontre l'importance des apparences. D'ailleurs, 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 » (*R. c. Sussex Justices, Ex parte McCarthy*, [1924] 1 K.B. 256, p. 259, le juge en chef lord Hewart). 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.

³ 2013 3 R.C.S. 1057

⁴ Au paragraphe 47

[49] Le régime législatif vise à favoriser la confiance du public en remédiant expressément au problème d'apparences résultant de l'ancien système où « la police enquête sur la police ». Le problème de ce système était, évidemment, qu'il donnait inévitablement l'apparence que la police « protégeait les siens », et ce, aux dépens de l'impartialité de l'enquête. Estimant de telles apparences inacceptables, le législateur a créé l'UES pour les dissiper en confiant les enquêtes sur les policiers à des civils.

[29] Le juge Moldaver qui a écrit l'opinion pour la majorité avec l'appui de la juge en chef d'alors et celui de l'actuel juge en chef avait précédemment placé en perspective le travail du *SIU* (UES dans la traduction), l'équivalent de notre B.E.I., en citant les recommandations d'un rapport à l'origine des principales dispositions du règlement :

[40] Les diverses dispositions du règlement 673/98 — et sans conteste les principales — étaient inspirées des recommandations formulées par M. Adams. On peut d'ailleurs à juste titre qualifier M. Adams de père du règlement régissant l'UES. L'origine des dispositions suivantes du règlement 673/98 remonte à ses recommandations :

- l'article 1 établit une distinction entre l'agent impliqué et l'agent témoin (recommandation 9);
- l'article 3 oblige la police à aviser immédiatement l'UES de tout incident faisant intervenir la compétence de cette dernière (recommandation 4);
- l'article 4 oblige la police à protéger les lieux de l'incident jusqu'à l'arrivée de l'UES (recommandation 6);
- l'article 5 dispose que l'UES est l'enquêteur en chef (recommandation 7);
- l'article 6 exige que l'agent témoin et l'agent impliqué soient isolés l'un de l'autre tant que l'UES n'a pas terminé ses entrevues (recommandation 8);
- l'article 7 reconnaît le droit de l'agent de police de consulter un avocat (recommandation 11);
- l'article 8 oblige l'agent témoin à acquiescer à toute demande d'entrevue de l'UES sans délai (recommandation 12);
- l'article 9 oblige l'agent à rédiger des notes sur l'incident conformément à son obligation (recommandation 14);
- l'article 11 oblige le chef de police à faire également mener une enquête sur l'incident (recommandation 15);
- les articles 12 et 13 portent sur les déclarations publiques que la police et l'UES peuvent faire (recommandation 17).

[30] On comprend bien que dans cette affaire il n'est pas question de partage de pouvoirs constitutionnel mais il est difficile de ne pas opérer le rapprochement avec le *caractère véritable* de la législation (règlementation en l'occurrence) avec la *Raison d'être du régime législatif* (en Ontario, le *SIU* a été créé par une loi particulière).

[31] À noter qu'ici aussi les modifications à la *Loi sur la police* créant le B.E.I. et habilitant le gouvernement à adopter le règlement sur le déroulement de ses enquêtes ont aussi pour origine un rapport, celui du Protecteur du citoyen, soumis à l'Assemblée nationale, faisant état de préoccupations semblables à celles à l'origine du rapport ontarien qui ont donné lieu aux prescriptions du règlement ontarien.

[32] Les similitudes entre les deux règlementations sont frappantes en sorte que la cour se sent liée par l'observation de la majorité dans *Wood* voulant que l'objet du règlement en soit un de transparence, ce qui correspond précisément à ce qu'a plaidé l'avocate du P.G.Q. en tant que *caractère véritable*.

[33] Dans des notes additionnelles autorisées par le tribunal, les demanderesses insistent évidemment sur le fait que le jugement ne porte pas sur le partage de compétences constitutionnelles comme le tribunal l'a relevé ci-dessus.

[34] Selon les demanderesses, l'examen doit être différent; cependant, à la lumière des explications fournies à l'audience par les procureur-e-s, même des demanderesses, le critère de base, le seul applicable, est le *caractère véritable*, que l'un des procureurs des demanderesses a rebaptisé *pith and substance* selon l'ancienne phraséologie, l'analyse n'ayant pas à être poussée plus loin.

[35] Pour la cour, même dans si utilisés un contexte différent, les mots doivent recevoir leur acceptation habituelle; or, le soussigné est incapable de faire la distinction entre le *caractère véritable* ou le *pith and substance* et la *Raison d'être*.

[36] Les demanderesses ont aussi pointé des différences quant aux deux régimes, notamment une différence voulant qu'en Ontario, l'enquête soit menée par des civils; cependant, à l'audience, le tribunal a été repris, par le témoin, la superviseure du B.E.I., ou l'un-e des procureur-e-s, lorsqu'il a utilisé le terme « policiers » en parlant de ceux qui font l'enquête pour le B.E.I..

[37] Apparemment, même si les enquêteurs du B.E.I. ont les pouvoirs d'agents de la paix, ce sont pour plusieurs d'*anciens* policiers ou, on comprend, comme cette superviseure, des professionnel-le-s sans expérience de police mais qui ont suivi la formation à l'E.N.P.Q., donc, dans tous les cas, des civils.

[38] L'autre différence invoquée par les demanderesse est la *préséance* accordée par le règlement à l'enquête du B.E.I. – par rapport à l'enquête sur la responsabilité des protagonistes autres que les policiers.

[39] Cependant, tel qu'il appert de l'extrait de l'arrêt de la Cour suprême du Canada ci-dessus reproduit, le deuxième (extrait), l'article 5 du règlement ontarien prévoit que le *SIU* (UES dans la traduction) est l'enquêteur en chef, une disposition à toutes fins utiles au même effet.

[40] Par ailleurs, les demanderesse indiquent dans leurs notes qu'il n'y a pas de changement de la nature de l'enquête, criminelle, par le fait qu'elle soit confiée à un autre corps de police, en l'occurrence le B.E.I..

[41] Cet élément avait fait l'objet d'une réflexion du soussigné lorsqu'il a changé d'orientation mais à l'inverse des demanderesse dans le sens où si l'autorité provinciale a le pouvoir de créer des corps de police et de leur confier tel ou tel mandat, un simple changement de corps de police pour certains types d'enquêtes n'empièterait pas sur la compétence fédérale.

[42] Les demanderesse insistent dans leur argumentation écrite sur une distinction entre le règlement et les dispositions attaquées, l'obligation de retrait de la scène de crime et la préséance accordée à l'enquête du B.E.I. en plus de l'obligation de tous les policiers de faire un compte rendu à lui (le B.E.I.) être remis et l'obligation de rencontrer ses (ditto) enquêteurs qui empiètent sur l'enquête criminelle règlementée par le droit criminel.

[43] Or, dans *Québec (Procureur général) c. Canada(Procureur général)*⁵, rendu en 2015, plaidé par le procureur général⁶, si la cour écrit que le point de départ de l'analyse est la disposition concernée, elle ajoute que ça doit être évalué dans le contexte du régime général par son caractère véritable :

[30] Lorsque la contestation vise la disposition précise d'un régime général, l'analyse du caractère véritable a comme point de départ la disposition attaquée : *Bande Kitkatla*, par. 56. La « matière » de la disposition doit cependant être examinée dans le contexte du régime général, vu que son lien avec ce régime peut être une considération importante lorsqu'il s'agit d'établir son caractère véritable : *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, 2005 CSC 65, [2005] 3 R.C.S. 302, par. 20-21.

[44] D'autre part, tel qu'il appert d'un autre jugement de la Cour suprême du Canada, *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*⁷, un jugement de 2007, aussi plaidé par le

⁵ 2015 CSC 14

⁶ Dans son argumentation principale mais aussi sur le point précis dans sa réponse aux notes additionnelles des demanderesse.

⁷ 2007 2 RCS 3

P.G.Q., des mesures accessoires s'ingérant dans la compétence de l'autre gouvernement sont acceptables et prévisibles :

28 Le corollaire fondamental de cette méthode d'analyse constitutionnelle est qu'une législation dont le caractère véritable relève de la compétence du législateur qui l'a adoptée pourra, au moins dans une certaine mesure, toucher des matières qui ne sont pas de sa compétence sans nécessairement toucher sa validité constitutionnelle. À ce stade de l'analyse de sa constitutionnalité, l'« objectif dominant » de la législation demeure déterminant. Ses buts et effets secondaires n'ont pas de conséquence sur sa validité constitutionnelle : « de simples effets accessoires ne rendent pas inconstitutionnelle une loi par ailleurs *intra vires* » (*Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21, par. 23). Par « accessoires », on entend les effets de la loi qui peuvent avoir une importance pratique significative, mais qui sont accessoires et secondaires au mandat de la législature qui a édicté la loi : voir *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473, 2005 CSC 49, par. 28. **Ces ingérences accessoires dans les matières relevant de la compétence de l'autre ordre de gouvernement sont acceptables et prévisibles** : *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, 1989 CanLII 133 (CSC), [1989] 1 R.C.S. 641, p. 670. Dans *Bank of Toronto c. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575, pour donner un autre exemple, et à la différence de l'affaire *Alberta Banks* susmentionnée, le Conseil privé a confirmé la validité d'une législation imposant une taxe aux banques en jugeant que le caractère véritable de la législation visait bien à générer des recettes pour la province et qu'en conséquence, elle avait essentiellement pour objet la taxation directe, et non les banques ou les opérations bancaires. Voir P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 1, par. 15.5(a). (caractères gras ajoutés)

[45] Dans le même jugement, la cour ajoute que la prépondérance fédérale joue lorsqu'il y a conflit entre des lois fédérales et provinciales.

[46] Elle (la Cour suprême du Canada) précise en 2015 dans *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd*⁸, invoqué par le procureur général dans sa réponse aux notes additionnelles des demanderesse, que la loi provinciale devient inopérante dans la mesure de son incompatibilité avec la loi fédérale lorsqu'étant toutes les deux valides, elles se chevauchent :

[15] Selon le mantra invoqué pour l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, « en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale qui sont valablement adoptées, mais qui se chevauchent, la loi provinciale devient inopérante dans la mesure de l'incompatibilité » : *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13 (CanLII), [2005] 1 R.C.S. 188, par. 11; voir également *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, 1997 CanLII 317 (CSC), [1997] 3 R.C.S. 3, par. 98;

⁸ 2015 CSC 53

Luanne A. Walton, « Paramountcy : A Distinctly Canadian Solution » (2003-2004), 15 *R.N.D.C.* 335, p. 335.

[47] On remarque que la Cour suprême du Canada réfère à des lois (pour l'incompatibilité); contrairement aux demanderessees qui dans leur réplique soutiennent le contraire, la cour ne croit pas que ça s'étire aux principes de common law et aux droits fondamentaux des policiers qui feront l'objet de l'analyse de la prochaine question.

DEUXIÈME QUESTION EN LITIGE : Est-ce que l'obligation prévue par le règlement pour forcer le policier impliqué à remettre un compte rendu des événements viole son droit à la non auto-incrimination?

[48] Commençons par les passages dans *Wood* puisés dans l'opinion majoritaire invoqués par le procureur général à l'audience :

[31] En toute déférence, je ne puis accepter cette façon de voir. Nous avons affaire, en l'espèce, à des agents de police agissant non pas à titre de simples citoyens, mais en leur qualité de policiers visés à titre professionnel par des enquêtes de l'UES parce qu'ils sont en cause dans un incident ayant provoqué un décès ou des blessures graves. Dans ces circonstances, il convient de prendre pour point de départ le règlement, plutôt que la liberté reconnue en common law de consulter un avocat. Il régit ces situations et énonce de façon exhaustive les droits et les obligations des agents, dont le droit à l'avocat.

[32] Ce point de départ commande que l'on adopte une démarche téléologique pour statuer sur l'existence d'un droit à des conseils juridiques à l'étape de la rédaction de notes, à la lumière du régime législatif. Ainsi, l'interprétation de ce droit s'harmonisera avec ce dernier et son objet dominant. La première question qui se pose, en conséquence, est celle de savoir si le par. 7(1) du règlement, interprété de manière téléologique, autorise l'agent à consulter un avocat à l'étape de la prise de notes. Si pareil droit n'est pas conforme au règlement, l'agent visé par une enquête de l'UES ne peut solliciter de tels conseils, et point n'est besoin de trancher la question des droits résiduels que la common law reconnaît aux agents. Bref, dès lors qu'il choisit d'arborer son insigne, le policier doit se conformer aux obligations et aux responsabilités énumérées au règlement, et ce même s'il doit, pour ce faire, renoncer à certaines libertés dont il jouirait par ailleurs en tant que simple citoyen.

[49] On voit donc que la protection des droits des policiers peut être limitée par le législateur ou le gouvernement (par règlement).

[50] Les demanderessees conviennent d'ailleurs que les policiers même ceux *impliqués* doivent de par leur fonction faire un rapport de l'événement – ce qui correspond dans la compréhension du soussigné à une application de l'enseignement à tirer des passages du jugement dans *Wood* invoqués par le par le procureur général.

[51] Cependant, les demanderesses s'insurgent contre la remise par les policiers *impliqués* de leur rapport (d'événement) à l'organisme chargé de faire une enquête sur leur conduite qui peut déboucher sur une ou des accusation-s criminelle-s.

[52] Par analogie, en Ontario, tel que mentionné précédemment, le rapport n'est pas remis à l'organisme chargé de faire l'enquête - il est conservé par le corps de police auquel appartient le policier *impliqué*.

[53] Pour le procureur général, les droits du policier sont protégés au cas de transmission au B.E.I. d'un compte rendu ou du rapport d'événement du policier *impliqué* parce que si éventuellement il y avait poursuite criminelle contre lui, le rapport ne pourrait pas être utilisé en cour, du moins pas sans un voir dire qui permettrait de déterminer s'il est admissible ou pas.

[54] La cour ne peut pas suivre le procureur général lorsqu'il ajoute que le bureau défendeur aurait de toute façon accès au rapport (d'événement); la cour ne voit pas pourquoi la direction du corps de la police ne pourrait pas refuser de transmettre le rapport du policier *impliqué* au B.E.I. surtout si c'est en application d'un jugement de la Cour supérieure.

[55] La cour ne peut pas suivre non plus le raisonnement du procureur général voulant que les droits des policiers *impliqués* soient de toute façon protégés; les juges majoritaires dans *Woods* ne vont pas jusque là – ils n'avaient pas à se prononcer là-dessus - et si c'était vrai, pourquoi ça ne s'appliquerait pas aux autres citoyens? Ils devraient s'incriminer quitte à s'objecter à l'utilisation de leur déclaration en cour? De l'avis du soussigné, ça ne tient pas la route.

[56] Ainsi, de l'opinion du soussigné, le règlement dans sa forme actuelle forçant le policier à remettre un rapport au B.E.I. viole son droit de ne pas être obligé de s'incriminer; cette partie est donc invalide et inopposable aux policiers *impliqués* et sera déclarée telle.

TROISIÈME QUESTION EN LITIGE : Est-ce que le règlement en forçant le policier à rencontrer les enquêteurs du B.E.I. viole son droit au silence et une mise en garde devrait-elle être servie au policier impliqué?

[57] À cet égard, le procureur général plaide tout simplement que le règlement n'oblige pas le policier *impliqué* à répondre aux questions lors de la rencontre; la superviseure du B.E.I. qu'il a fait témoigner a d'ailleurs attesté avoir personnellement respecté ou avoir été présente lorsqu'a été respectée la décision d'un policier *impliqué* de s'en tenir à son rapport.

[58] Il est bon de noter que la position *officielle* du B.E.I. qui reste en vigueur selon le même témoin même si moins appliquée est toujours la même : le policier *impliqué* qui refuse de répondre est dénoncé par le B.E.I. à la direction de son corps de police de sorte qu'une mesure disciplinaire pourrait – théoriquement - être appliquée.

[59] Malgré tout, la rencontre en soi ne viole pas les droits constitutionnels du policier *impliqué* dans la mesure où il n'est pas obligé de répondre aux questions, ce que le tribunal croit; les droits du policier même *impliqué* ne vont pas dans l'opinion du soussigné jusqu'à ne pas permettre au B.E.I. de rencontrer l'ensemble des policiers présents sur les lieux lors de l'événement.

[60] Néanmoins, si le policier impliqué a le droit au silence tel que l'admet le procureur général, pourquoi n'en serait-il pas informé? l'idée ne peut pas être – *admittedly* - de piéger le policier *impliqué* quitte à ce que ses réponses ne puissent pas être utilisées contre lui au procès; encore là, le raisonnement à cet effet du procureur général si exact pourrait autrement tout aussi bien s'appliquer aux civils.

[61] La cour n'invalidera donc l'obligation de rencontre des enquêteurs du B.E.I. pour le policier *impliqué* mais émettra une ordonnance déclaratoire voulant que le B.E.I. doive informer le policier *impliqué* de son droit au silence en ouverture de rencontre.

QUATRIÈME QUESTION EN LITIGE : Est-ce que le policier *impliqué* est en détention pendant la rencontre avec les enquêteurs du B.E.I. et, partant, a-t'il droit à l'assistance d'un avocat en plus d'être informé de ce droit?

[62] Le débat à l'audience s'est fait sur la base d'une *détention psychologique*, deux des trois policiers qui ont produit les déclarations assermentées qui constituent avec les documents joints la preuve des demanderesse attestant s'être senties détenues pendant la rencontre.

[63] Le procureur général pour sa part croit qu'une demande de jugement déclaratoire n'est pas le véhicule approprié pour en décider, chaque cas en étant un d'espèce

[64] Revenons encore une fois à *Woods* – l'arrêt porte d'ailleurs sur le droit à l'assistance d'un l'avocat :

[29] D'entrée de jeu, il importe de bien préciser l'objet de l'analyse. La présente affaire concerne la teneur du droit à un avocat conféré par une disposition réglementaire. **Il n'est pas question en l'espèce du droit à l'assistance d'un avocat que confère l'al. 10b) de la Charte canadienne des droits et libertés. Aucune partie ne plaide qu'un agent témoin ou un agent impliqué est détenu au sens de l'al. 10b) lors de l'enquête de l'UES.** Deux des intervenants ont soutenu devant notre Cour que le règlement permettait aux agents de revendiquer le droit à l'assistance d'un avocat en vertu de l'al. 10b) de la Charte (voir les mémoires de l'Association canadienne des libertés civiles et de l'Association canadienne des policiers). Le directeur de l'UES a présenté une requête en radiation des paragraphes de ces mémoires traitant cette question, au motif qu'elle n'avait été soulevée par aucune des parties au présent pourvoi et que les intervenants n'étaient pas autorisés à soulever de nouvelles questions de leur propre chef. Je suis d'accord avec le directeur de l'UES pour dire que les questions concernant l'al. 10b) n'ont pas été soumises régulièrement à la Cour et je suis par conséquent d'avis de faire droit à la requête. (caractères gras ajoutés)

[65] L'on comprend que la question n'a pas été analysée par la Cour suprême du Canada, la question n'y ayant pas été soulevée ou soulevée régulièrement alors qu'ici, c'est la cas; néanmoins, la mention dans la troisième phrase que nous avons mise en caractères gras donne une indication importante de la réalité.

[66] De fait, au-delà des déclarations assermentées produites en l'instance par les demanderesses, il est extrêmement difficile de croire que le policier même *impliqué* se sente ou se croit sincèrement en détention lors de la rencontre avec les enquêteurs du B.E.I.; il doit plutôt s'y soumettre en applications de ses obligations comprises dans ses fonctions comme policier.

[67] Si à cause de pressions extrêmes des enquêteurs du B.E.I. ou de restrictions physiques appliquées par eux, des situations difficilement concevables mais peut-être possibles, il s'avère que le policier a effectivement été détenu, le paragraphe 10 b) de la charte aura été violé si le droit à l'avocat-e n'a pas été annoncé avec les conséquences qui s'en suivent.

[68] Dans un tel cas, les réponses du policier même données librement et volontairement après qu'il ait été informé de son droit au silence risquent de ne pas pouvoir être utilisées au procès.

[69] L'on comprend bien que c'est difficilement imaginable : les enquêteurs du B.E.I. qui d'une part informent le policier *impliqué* de son droit au silence puis d'autre part appliquent des pressions indues pour obtenir des réponses.

[70] Le tribunal se rallie donc à la position du P.G.Q. : ce n'est pas par jugement déclaratoire que ça doit se décider.

CINQUIÈME QUESTION EN LITIGE : Est-ce que la directive du B.E.I. quant à la prohibition de consultation de la *carte d'appel* aux fins de confection du compte rendu ou avant la rencontre avec les enquêteurs du B.E.I. est raisonnable?

[71] C'est le tribunal qui a situé à l'audience l'évaluation de la directive du B.E.I. sur la base du critère de raisonabilité; les parties ne se sont pas objectées à cette façon de voir, le P.G.Q. s'étant même déclaré d'accord.

[72] Bien qu'il soit tentant d'intervenir, les arguments des demanderesses étant sensés notamment lorsqu'elles comparent les policiers qui prennent leurs notes sur un calepin – qui peuvent eux les consulter - avec ceux qui les dictent au répartiteur ou qui les entrent directement sur la carte d'appel par le terminal dans le véhicule de patrouille, la cour croit qu'elle ne devrait pas le faire pour les raisons suivantes.

[73] Cette directive se situe dans un contexte où le B.E.I. se trouve à compléter l'encadrement dans le règlement voulant que les policiers présents ne puissent pas se

consulter entre eux avant la rédaction de leur rapport et la rencontre avec les enquêteurs du B.E.I.

[74] Cette approche n'est pas remise en question par les demanderessees qui ne s'attaquent pas sur la base du partage constitutionnel aux dispositions concernées du règlement; évidemment, la *carte d'appel* comprend des renseignements fournis par les autres policiers qui pourraient influencer celui qui rédige son compte rendu ou qui rencontre les enquêteurs du B.E.I.

[75] Par ailleurs, il n'y a pas ici de prétention à une violation des droits fondamentaux des policiers; dans les circonstances, la cour croit qu'il est plus sage de laisser au B.E.I. la marge de manœuvre qu'il estime nécessaire pour bien remplir son mandat quelle que soit l'opinion personnelle du soussigné sur le sujet.

AUTRE QUESTIONS :

[76] Les demanderessees ont demandé à la cour de rendre d'autres conclusions déclaratoires dont il n'est pas disposé dans l'analyse de cinq questions ci-dessus.

[77] Elles demandent à la cour de déclarer que le B.E.I. doit déterminer le statut des policier *impliqué* ou policier témoin au tout début de son enquête avant même d'avoir pris possession de leur compte rendu et de les en informer (du statut); on voit mal comment en pratique ça pourrait se faire.

[78] Par ailleurs, les policiers ayant participé à l'intervention doivent savoir s'ils sont *impliqués* ou seulement témoins; les policiers se croyant *impliqués* pourront demander à la direction du corps de police de conserver leur compte-rendu jusqu'à ce le B.E.I. puisse se prononcer.

[79] La demande connexe voulant que la cour déclare que le directeur du corps de police ne puisse remettre le compte rendu des policiers avant d'avoir été avisés de leur statut par l'enquêteur principal (B.E.I.) et qu'il ne puisse remettre le compte rendu d'un policier *impliqué* va de soi en application du raisonnement de la cour; une ordonnance déclaratoire sera donc rendue pour y donner effet.

[80] Relativement à la demande de déclarer que le B.E.I. doit remettre son compte rendu au policier dont le statut change de policier témoin à celui de policier *impliqué* ainsi que les notes prises par les enquêteurs lors de sa rencontre ou toute autre déclaration, la cour note qu'elle correspond à une disposition dans le règlement ontarien; il n'y a pas de raison pour ne pas l'accorder.

[81] En ce qui concerne finalement une déclaration voulant que le B.E.I. ne puisse qualifier de « policier autre » un policier *impliqué* ou un policier témoin, le tribunal ne peut imaginer toutes les situations où ça puisse se produire en pratique, d'une part, et d'autre part, ne comprend pas non plus l'inconvénient potentiel pour les policiers dans une

situation pratique donnée, les policiers *impliqués* étant par ailleurs dorénavant protégés; la demande ne sera donc pas accordée.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[82] **ACCUEILLE** en partie le pourvoi en contrôle judiciaire des demanderesses ;

[83] **DÉCLARE** invalide et inopérant à l'égard du policier *impliqué* le paragraphe deuxième du premier alinéa de l'article 1 du Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes parce qu'il viole son droit à la protection contre l'auto-incrimination;

[84] **DÉCLARE** que le policier qui se croit *impliqué* n'a pas à faire de compte rendu au défendeur Bureau des enquêtes indépendantes et que la direction du corps de police ne peut lui (le même défendeur) transmettre le rapport d'événement ou autre déclaration d'un policier qui se déclare *impliqué* à moins qu'il ne s'avère après coup que tel n'est pas le cas;

[85] **DÉCLARE** que le policier impliqué a droit au silence lors de sa rencontre avec les enquêteurs du défendeur Bureau des enquêtes indépendantes et que ce dernier doit s'assurer que ses enquêteurs en informent le policier *impliqué* avant de commencer la rencontre;

[86] **DÉCLARE** que le défendeur Bureau des enquêtes indépendantes doit remettre au policier concerné son compte rendu, les notes des enquêteurs de leur rencontre avec lui ainsi que le cas échéant toute autre déclaration sous forme de déposition, de rapport ou autre signé par lui lorsque son statut passe de policier témoin à celui de policier *impliqué*;

[87] **SANS** les frais de justice⁹.

MARC ST-PIERRE, J.C.S.

M^e Denis Gallant
M^e Laurent Roy

⁹ Vu les conclusions partagées sur les prétentions des parties.

Me Félix Rémillard-Larose
ROY BÉLANGER AVOCATS S.E.N.R.L.
Avocats des demandeurs

Me Andréa Boivin-Claveau
Me Alexandre Duval
Avocats des défendeurs et du mis en cause ministre de la sécurité publique

Me André Fiset
Pour L'APPPQ
Mise-en-cause

Date des audiences : 21 et 22 avril 2022