

***La création de bureaux d'enquête sur la police dans
deux provinces canadiennes : une comparaison
Québec — Colombie-Britannique***

André Bernier

**Thèse soumise à titre d'exigence partielle du programme
de doctorat en administration publique**

**École d'études politiques
Faculté des sciences sociales
Université d'Ottawa**

RÉSUMÉ

Cette thèse de doctorat analyse deux processus de réforme des politiques publiques touchant l'imputabilité et le contrôle de la police au Canada. Dans une perspective comparative, elle vise à expliquer la création d'agences civiles d'enquête sur les incidents graves impliquant des policiers au Québec (Bureau des enquêtes indépendantes) et en Colombie-Britannique (*Independent Investigations Office*). Le cadre théorique de cette recherche qualitative provient de la sociologie de l'action publique, mais mise également sur des apports de la théorie des équilibres ponctués. Les données proviennent de l'analyse du contenu d'un vaste corpus de sources documentaires et de 32 entretiens semi-directifs réalisés sur le terrain avec des participants et des observateurs.

Le modèle analytique original élaboré dans la thèse appréhende les réformes suivant deux perspectives. La lecture macro-contextuelle (chapitres cinq à huit) montre d'abord que les politiques concernées se sont révélées historiquement très résistantes avant d'être modifiées radicalement sur une courte période de temps. Cette stabilité est corrélée avec la présence d'une image de politique publique bien définie, favorable au *statu quo*. Cependant, des facteurs contextuels de court et de long terme ont contribué à délégitimer l'image. Ainsi, des enquêtes publiques ont proposé un cadre cognitif nouveau et des événements focalisant ont ouvert la porte à un changement de dynamique dans le secteur de politique publique. La perspective micro-situationnelle (chapitres neuf à onze) permet d'étoffer ces constats en offrant une lecture sociologique fine de chaque cas. Elle montre que trois types d'acteurs y sont organisés en deux réseaux de politique publique (réformiste et conservateur). Cette perspective permet d'identifier les stratégies utilisées par le camp réformiste pour contester la position centrale occupée par les groupes policiers. En particulier, l'enquête publique constitue un point d'accès alternatif au processus de production des politiques publiques pour ceux qui cherchent à infléchir un rapport de force jugé défavorable. Enfin, l'analyse du travail de problématisation met en lumière la façon dont les incidents médiatisés et les rapports d'enquêtes publiques servent à attester de la « réalité » d'une conception du problème. Au final, la thèse permet de mieux comprendre l'articulation de la trilogie « scandale – enquête publique – réforme », bien connue des observateurs des réformes policières.

ABSTRACT

This doctoral thesis examines two public policy reforms designed to ensure the accountability and control of the police in Canada. In a comparative perspective, this dissertation analyzes the creation of civilian investigative agencies for serious incidents involving the police in Quebec (*Bureau des enquêtes indépendantes*) and in British Columbia (Independent Investigations Office). The theoretical framework of this qualitative research is based on the sociology of public action, but also draws upon contributions from the punctuated equilibrium theory. The data come from a large body of documentary sources and 32 semi-structured interviews conducted with participants and observers.

The original analytical model elaborated in this thesis explores the reforms based on two perspectives. The macro-contextual reading (chapters five to eight) shows that, historically, the policies in place have been very resistant to change before being radically modified in a short span of time. This stability is correlated with the presence of a well-defined public policy image in favour of the *status quo*. However, short and long-term contextual factors had an impact in delegitimizing this image. Thus, successive public inquiries have formulated a new cognitive framework while some focusing events led to a change of dynamics in the public policy sector. The micro-situational perspective (chapters nine to eleven) deepens these observations by offering a detailed reading of each case. It shows that three types of actors are organized in two public policy networks (reformist and conservative) and highlights the reformist group's strategies for challenging the dominant position of police groups within the public policy sector. In particular, the public inquiry constitutes an alternative access point to the policy-making process for those seeking to change a balance of power deemed unfavourable. Finally, the analysis of the definitional work carried out within the reformist network shows how critical incidents and the findings of the public inquiries are used to attest to the reality of the problem. Overall, this thesis allows a better understanding of the trilogy "scandal – public inquiry – reform", well-known to observers of police reforms.

REMERCIEMENTS

Dans ce parcours à la fois long et solitaire que constitue la rédaction de la thèse, les appuis reçus peuvent faire toute la différence. C'est pourquoi j'aimerais remercier brièvement ici des personnes et des institutions qui ont contribué à ce que mon cheminement se déroule de la plus belle façon qui soit.

D'abord, à la professeure Anne Mévellec pour la qualité de son encadrement. J'estime avoir reçu absolument tout ce qu'on peut espérer d'une directrice de thèse. Merci pour le soutien intellectuel et financier, les judicieux conseils... et l'humour ! Accomplir ce pèlerinage sous ta supervision fut un véritable bonheur.

Ensuite, à tous les membres du comité et du jury de thèse qui ont accepté de consacrer de leur temps pour lire et commenter ce travail de recherche. Je remercie tout particulièrement la professeure Line Beaudesne pour ses conseils, sa lecture approfondie de versions préliminaires de ce travail, de même que pour avoir généreusement partagé ses connaissances sur la police avec moi.

Je tiens aussi à exprimer ma gratitude à la professeure Linda Cardinal pour ses multiples assistanats de recherche, notamment à la *Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques*, ainsi que pour m'avoir offert le grand privilège d'être coauteur d'une publication. Ces expériences ont été des jalons importants de mon apprentissage du métier de chercheur.

À tous les répondants qui ont si gentiment accepté de donner de leur temps pour me rencontrer et me raconter les réformes du Québec et de la Colombie-Britannique. Cette thèse n'aurait pu voir le jour sans votre généreuse participation.

Je souligne également l'apport des institutions qui ont participé très concrètement à la réalisation de cette thèse par leur contribution financière. J'ai en effet reçu un appui appréciable du *Conseil national de recherche en sciences humaines* (2015-2017) et du *Fonds de recherche du Québec – Société et culture* (2013-2015) grâce à leur programme respectif de bourses doctorales. Je souligne également la contribution de l'Université d'Ottawa avec ses bourses d'admission (2012-2013) et d'excellence aux études supérieures (2013-2017).

Enfin, à ma famille et mes amis, qui ont découvert la longueur du parcours doctoral sans toutefois perdre espoir. Ici, mes remerciements les plus sentis vont indiscutablement à Urszula, Eugénie et Émilie, mes trois amours. Émilie, née pendant la première année du doctorat, me rappelle d'ailleurs chaque jour tout le temps passé depuis. Bref, le temps est venu de conclure le voyage !

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	II
ABSTRACT	III
REMERCIEMENTS	IV
TABLE DES MATIÈRES	V
LISTE DES TABLEAUX	VIII
LISTE DES FIGURES	IX
LÉGENDE	X
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
1.1 QUESTIONS DE RECHERCHE	4
1.2 DÉLIMITATION DU CHAMP DE RECHERCHE	4
CHAPITRE 2 : REVUE DE LITTÉRATURE	7
2.1 LÉGITIMITÉ, IMPUTABILITÉ ET INSTITUTION POLICIÈRE	7
2.2 LA POLICE COMME OBJET DE CONNAISSANCE	10
2.3 LA DÉVIANCE POLICIÈRE	15
2.4 LE CONTRÔLE DE LA POLICE PUBLIQUE : UNE STRUCTURE À QUATRE NIVEAUX	19
2.5 TROIS MODÈLES QUI S'INCARNENT EN CINQ TYPES DE MÉCANISMES	21
2.6 LA RECHERCHE SUR LES MÉCANISMES D'ENQUÊTE	23
2.7 LE CHANGEMENT AU PRISME DU TRIPTYQUE ÉVÈNEMENT, ENQUÊTE ET RÉFORME	27
2.8 LES PARTICIPANTS À L'ACTION PUBLIQUE	34
2.9 LES RÉFORMES DES POLITIQUES PUBLIQUES DU CONTRÔLE DE LA POLICE	38
2.10 CONCLUSION	41
CHAPITRE 3 : CADRE THÉORIQUE	44
3.1 DÉLIMITATION DE L'OBJET DE RECHERCHE	44
3.1.1 LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	44
3.1.2 DIMENSIONS ANALYSÉES	45
3.1.3 UN CADRE HYBRIDE ET DEUX NIVEAUX ANALYTIQUES	46
3.2 LA SOCIOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE	48
3.2.1 PROBLÈMES PUBLICS ET PROBLÉMATISATION	48
3.2.2 LA MISE À L'AGENDA	51
3.2.3 ACTEUR ET RATIONALITÉ	52
3.2.4 RESSOURCES ET ACTION PUBLIQUE	53
3.3 LA THÉORIE DES ÉQUILIBRES PONCTUÉS	55
3.3.1 INCORPORER LES IDÉES DANS L'ANALYSE	56
3.3.2 DISCRIMINER LE CHANGEMENT EN LIEN AVEC LES IDÉES	57
3.3.3 INTÉGRER LES INFLUENCES EXTERNES	59
3.3.4 APPLIQUER LA THÉORIE AU CONTEXTE CANADIEN	60
3.4 MODÈLE ANALYTIQUE	61

CHAPITRE 4 : MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET DE TRAITEMENT DES DONNÉES	66
4.1 POSITIONNEMENT ONTOLOGIQUE ET ÉPISTÉMOLOGIQUE	66
4.2 STRATÉGIE DE RECHERCHE : ÉTUDE DE CAS ET COMPARAISON	67
4.3 SOURCES ET MÉTHODES DE PRODUCTION DE DONNÉES	69
4.3.1 SOURCES DOCUMENTAIRES	69
4.3.2 ENTRETIENS SEMI-DIRIGÉS	73
4.4 VALIDITÉ DE LA RECHERCHE	77
CHAPITRE 5 : PRÉSENTATION DES CAS	79
5.1 QUÉBEC	79
5.1.1 L'ORGANISATION POLICIÈRE	79
5.1.2 HISTORIQUE DES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE EXTERNE	80
5.2 COLOMBIE-BRITANNIQUE	87
5.2.1 L'ORGANISATION POLICIÈRE	87
5.2.2 HISTORIQUE DES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE EXTERNE	88
5.3 PAR-DELÀ LES DIFFÉRENCES, UN MÊME SCHÉMA STABILITÉ-PONCTUATION	92
CHAPITRE 6 : LES IDÉES DE LA POLITIQUE PUBLIQUE	95
6.1 LES COMPOSANTES DE L'IMAGE DE POLITIQUE PUBLIQUE	96
6.1.1 LA NEUTRALITÉ DU DISPOSITIF	97
6.1.2 LE MONOPOLE POLICIER DE LA FONCTION D'ENQUÊTE CRIMINELLE	105
6.1.3 LE MANAGÉRIALISME : UN DISPOSITIF EFFICACE ET EFFICIENT	109
6.2 L'IMAGE, ENTRE STABILITÉ ET CHANGEMENT	113
6.2.1 UNE CONVICTION QUI NEUTRALISE LE CHANGEMENT	114
6.2.2 PONCTUATION ET CHANGEMENT DE L'IMAGE, UN PORTRAIT PLUS NUANCÉ	116
6.3 CONCLUSION	121
CHAPITRE 7 : RAPPORTS ET RÉFORMES	123
7.1 ÉNONCÉS DU PROBLÈME ET DE LA SOLUTION AU PRISME DES RAPPORTS	125
7.1.1 RAPPORTS, PRODUCTEURS ET CATÉGORIES D'ÉNONCÉS	125
7.1.2 L'ANALYSE DES ÉNONCÉS DU PROBLÈME	129
7.1.3 L'ÉMERGENCE D'UN PROBLÈME PROPRE AUX ENQUÊTES SUR LES INCIDENTS CRITIQUES	134
7.1.4 LES PROPOSITIONS DE SOLUTION	136
7.1.5 LES EFFETS COLLECTIFS DES ENQUÊTES PUBLIQUES	138
7.2 LES RECITS À PROPOS DES ENQUÊTES CRIMINELLES SUR LES INCIDENTS CRITIQUES	140
7.2.1 QUÉBEC : LE RECIT DU CONTRÔLE INEFFICACE	141
7.2.2 COLOMBIE-BRITANNIQUE : LE RECIT FRANK PAUL ET LES CAUSALITÉS MULTIPLES	144
7.2.3 DES RÉCITS DISTINCTS AUX STRUCTURES SIMILAIRES	147
7.3 CONCLUSION	148
CHAPITRE 8 INCIDENTS CRITIQUES	150
8.1 L'INCIDENT CRITIQUE POLICIER AU PRISME DES STATISTIQUES	151
8.2 ATTENTION, MOBILISATION ET CRISE	157
8.2.1 EFFETS D'ATTENTION ET AGENDAS	158
8.2.2 DE L'INCIDENT À L'AFFAIRE : DÉSECTORISATION ET IMPRÉVISIBILITÉ	167
8.3 LA PLACE DE L'INCIDENT DANS L'ACTION PUBLIQUE	173
8.4 CONCLUSION	175

CHAPITRE 9 : SYSTÈMES D'ACTEURS ET RESSOURCES	177
9.1 COMPOSITION DES SYSTÈMES D'ACTEURS	178
9.1.1 ACTEURS POLICIERS : LES « NATIFS » DU SECTEUR	178
9.1.2 ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : DES RELAIS DE LA REVENDICATION	180
9.1.3 ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX INDÉPENDANTS : UNE SPÉCIFICITÉ QUÉBÉCOISE	181
9.1.4 LES ÉLUS : UN RÔLE À LA PÉRIPHÉRIE	182
9.1.5 DES SYSTÈMES CARACTÉRISÉS PAR DEUX RÉSEAUX D'ACTEURS OPPOSÉS	184
9.2 RESSOURCES D'ACTION PUBLIQUE	185
9.2.1 RESSOURCES DE SAVOIR : DES SOURCES VARIÉES SELON LA CATÉGORIE D'ACTEUR	186
9.2.2 RESSOURCES MATÉRIELLES : CONVERTIBLES EN SAVOIR ET EN CAPACITÉ DE PARTICIPATION	189
9.2.3 RESSOURCES POSITIONNELLES : L'ACCÈS AUX INSTANCES DÉCISIONNELLES	191
9.2.4 RESSOURCES DE LÉGITIMITÉ : PARLER AU NOM DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL	196
9.2.5 RESSOURCES INTERACTIVES : LA DENSITÉ DU RÉSEAU DE CONTACTS	199
9.2.6 RESSOURCES JURIDIQUES : L'ACCÈS AUX RESSOURCES JURIDIQUES	200
9.2.7 RESSOURCES TEMPORELLES : PARTICIPATION INTENSIVE ET EXTENSIVE	201
9.3 COMMENT LES RESSOURCES PERMETTENT DE POSITIONNER LES ACTEURS	203
9.4 CONCLUSION	206
CHAPITRE 10 : COMPORTEMENT STRATÉGIQUE	209
10.1 MODES D'ACTION, STRATÉGIES ET COMPORTEMENTS	210
10.1.1 ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : UN REGISTRE « BRUYANT » ET ÉTENDU	213
10.1.2 ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX INDÉPENDANTS : UN ÉVENTAIL CONTRAINT	214
10.1.3 ACTEURS POLICIERS : UN REGISTRE « FEUTRÉ » QUI LAISSE PLACE À D'AUTRES MODES D'ACTION	215
10.2 STRATÉGIES DE CONSOLIDATION DU SAVOIR	217
10.2.1 À LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DU PHÉNOMÈNE	218
10.2.2 L'ÉCHANGE D'EXPERTISE ET L'AUTO-ORGANISATION	223
10.3 ÉLARGISSEMENT DU SYSTÈME D'ACTEURS	229
10.4 LES STRATÉGIES CENTRÉES SUR L'ENQUÊTE PUBLIQUE	232
10.4.1 LA CRÉATION DU LIEU D'ACTION PUBLIQUE : DECLenchement DE L'ENQUÊTE ET MANDAT	232
10.4.2 OBTENIR L'ACCÈS PAR UN STATUT OFFICIEL	236
10.4.3 INSTRUMENTALISER L'ENQUÊTE À TRAVERS LA PARTICIPATION	237
10.4.4 L'ENQUÊTE COMME SOURCE DE LÉGITIMITÉ	246
10.5 CONCLUSION	248
CHAPITRE 11 : ANALYSE DU PROBLÈME PUBLIC	251
11.1 LES COMPOSANTES DE LA PROBLÉMATISATION	251
11.1.1 IDENTIFIER : CINQ ÉNONCÉS DE BASE	252
11.1.2 CADRER : TROIS VERSIONS DU PROBLÈME DES ENQUÊTES DE LA POLICE SUR LA POLICE	266
11.1.3 JUSTIFIER : QUATRE TYPES D'APPUIS DU DIAGNOSTIC	271
11.2 CONCLUSION	287
CHAPITRE 12 : CONCLUSION GÉNÉRALE	289
BIBLIOGRAPHIE	298
ANNEXE 1 GUIDE D'ENTRETIEN	322
ANNEXE 2 MODÈLE DE LETTRE D'INVITATION	323

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 RÉPARTITION DES RÉPONDANTS PAR CATÉGORIE SELON LE CAS	75
TABLEAU 2 PRÉSENTATION DES RAPPORTS ANALYSÉS	126
TABLEAU 3 LES CATÉGORIES D'ÉNONCÉS DU PROBLÈME	128
TABLEAU 4 INVENTAIRES DES ÉNONCÉS DU PROBLÈME PRÉSENTS DANS LES RAPPORTS	129
TABLEAU 5 LES RÉFÉRENCES ENTRE LES RAPPORTS DE CHAQUE SÉRIE DU CORPUS.....	132
TABLEAU 6 LES ÉNONCÉS DE SOLUTION CONTENUS DANS LES RAPPORTS DU CORPUS.....	136
TABLEAU 7 ENQUÊTES PUBLIQUES DU BCCS SUR LES DÉCÈS IMPLIQUANT LA POLICE, 2004-2012	155
TABLEAU 8 INVENTAIRE COMPARATIF DU COMPORTEMENT STRATÉGIQUE DES ACTEURS.....	212
TABLEAU 9 LES CADRAGES DU PROBLÈME PUBLIC AU QUÉBEC ET EN COLOMBIE-BRITANNIQUE	267

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 LA RECHERCHE SITUÉE PAR RAPPORT AU CYCLE DES POLITIQUES PUBLIQUES	45
FIGURE 2 MODÈLE ANALYTIQUE	63
FIGURE 3 LES TROIS AXIOMES DE L'IMAGE DE POLITIQUE PUBLIQUE	97
FIGURE 4 POSITIONNEMENT DES ACTEURS DANS LE SECTEUR	204

LÉGENDE

Organismes publics

BCCS – *B.C. Coroners Service*
BEI – Bureau des enquêtes indépendantes
CDPDJ – Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
CJB – *Criminal Justice Branch*
DPCP – Directeur des poursuites criminelles et pénales
GRC – Gendarmerie Royale du Canada
Protecteur – Protecteur du citoyen
MSP – Ministère de la Sécurité publique
IIO – *Independent Investigations Office*
OPCC – *Office of the Police Complaint Commissioner*
SPVM – Service de police de la Ville de Montréal
SPVQ – Service de police de la Ville de Québec
SQ – Sûreté du Québec
VPD – *Vancouver Police Department*

Associations et regroupements policiers

ADPQ – Association des directeurs de police du Québec
APPQ – Association des policières et policiers provinciaux du Québec
BCACP – *British Columbia Association of Chiefs of Police*
BCPA – *British Columbia Police Association*
FPMQ – Fédération des policiers et policières municipaux du Québec
FPPM – Fraternité des policiers et policières de Montréal
FPPVQ – Fraternité des policiers et policières de la Ville de Québec
VPU – *Vancouver Police Union*

Groupes de la société civile

BCAFN – *British Columbia Assembly of First Nation*
BCCLA – *British Columbia Civil Liberties Association*
CRAP – Coalition contre la répression et les abus policiers
CRARR – Centre de recherche-action sur les relations raciales
FNS – *First Nation Summit*
LDL – Ligue des droits et libertés
LDN – Ligue des Noirs du Québec
NCCABC – *Native Courtworkers and Counselling Association of British Columbia*
Pivot – *Pivot Legal Society*
RAPSIM – Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal
UBCIC – *Union of British Columbia Indian Chiefs*
UNN – *United Native Nations*

Identification de l'affiliation des répondants aux entretiens semi-dirigés

É – élu
AP – acteur policier
ASC – acteur de la société civile
OGI – organisme gouvernemental indépendant
O – observateur (autre)

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION GÉNÉRALE

Cette thèse analyse l'action publique entourant deux réformes canadiennes touchant le contrôle de la police. Avant de présenter le détail des réformes qui nous intéressent ici, le questionnement qui guide l'exploration et le découpage de l'objet de recherche, il importe de dire quelques mots sur la pertinence de l'objet « police » pour notre champ d'études. En effet, pourquoi un chercheur en administration publique devrait-il s'intéresser à la chose policière ? La question se pose d'autant plus que ce sujet occupe relativement peu de place dans l'enseignement et la recherche en administration publique. Or, la police constitue pourtant un vaste objet de recherche qui se prête au regard de plusieurs disciplines ou champs d'études : « *Canadian policing issues sit at the nexus of public administration, management, political science, criminology, law and sociology* » (McKenna, 2012 : 335).

Plusieurs raisons soulignent à notre avis la pertinence de l'objet « police » pour un chercheur en administration publique. Le fait que la police soit une composante fondamentale de l'État constitue une première raison. En effet, l'État se compose minimalement d'un noyau dur de trois fonctions de base, soit la sécurité externe, le maintien de l'ordre interne et la fiscalité (Gow, 1979; Hassenteufel, 2011). Lorsque l'activité de la puissance étatique se limite à ces fonctions, il s'agit d'un État régalien, aussi appelé minimal (Gow, 1979). L'État régalien se cantonne à la production de politiques publiques réglementaires et d'intervention directe (Hassenteufel, 2011).

Comme l'a souligné Weber (1959), ces activités impliquent une forme de monopole sur l'emploi de la violence considérée comme légitime. En effet, c'est en retirant graduellement ce pouvoir coercitif des mains des individus et en s'appropriant le contrôle des ressources fiscales sur un territoire donné que la puissance publique s'est constituée pour donner naissance à ce que l'on nomme l'État (Elias, 1975). Ainsi, on peut constater que l'ordre public, et incidemment les moyens de l'établir et de le préserver par un système de contrôle social, est indissociable du processus d'émergence de la puissance étatique. Or, la fonction policière est une composante essentielle du contrôle social (Loubet del Bayle, 2012). Plus spécifiquement, il s'agit d'une institution spécialisée destinée à assurer la régulation interne à l'échelle d'une société, exerçant un contrôle externe sur les individus en déployant, au besoin, une capacité coercitive (Loubet del Bayle, 2012 : 119).

L'État joue un rôle crucial dans la détermination de la forme et du fonctionnement de l'institution policière. En effet, même s'il ne s'agit pas de la seule logique dans laquelle elle s'inscrit, la police est au moins en partie un instrument au service du politique chargé de maintenir une forme d'ordre social perçue comme nécessaire au bon développement économique de la société. Elle constitue à cet égard un « écran de fumée » qui masque des choix politiques (Beauchesne, 2010). Les organisations policières, conçues comme des organisations non militaires auxquelles le gouvernement confie un pouvoir général d'utiliser la force coercitive pour faire appliquer la loi, sont créées et agissent suivant les prémisses de cet ordre, qui sert également à jauger leur action (Seagrave, 1997). Ainsi, sous la forme de l'agent en uniforme, la police publique constitue la manifestation la plus visible du pouvoir coercitif de l'État (Brodeur, 2003, 2010). Cette imbrication profonde entre État et maintien de l'ordre met en évidence la pertinence d'étudier la fonction policière en administration publique.

Deux autres logiques dans lesquelles s'inscrit la police publique vont dans le même sens. Ainsi, la police est également un service public ancré dans un territoire donné, de même qu'une organisation dotée d'une histoire particulière et de processus propres, ouverte sur son environnement (Beauchesne, 2010). Or, l'administration publique vise à développer une compréhension globale des structures et du fonctionnement de l'État, dans toute leur complexité, ainsi que des interactions que ce dernier entretient avec la société et les citoyens qui la composent (Raadschelders, 2011). Il apparaît donc naturel de porter un regard sur le milieu policier grâce aux outils conceptuels et théoriques de ce champ d'études.

La question de la légitimité constitue un autre élément justifiant la pertinence de la police en tant qu'objet de réflexion en administration publique. Elle tire son importance de la tension qui existe entre fonction policière et légitimité démocratique (Seagrave, 1997). En effet, dans une société comme le Canada, l'institution policière soulève un paradoxe, soit l'utilisation de moyens autoritaires pour garantir un ordre démocratique (Sheptycki, 2012). Un lien fort unit le caractère démocratique de l'État et la façon dont les institutions chargées de maintenir l'ordre sont perçues (Dowling, 1983; Gilmour, 2008; Hawdon, Ryan, & Griffin, 2003; Reiner, 2010).

Dans ce contexte, l'État apparaîtra plus ou moins démocratique selon la perception que les citoyens auront à deux niveaux de légitimité. Le premier concerne les activités qui sont confiées à la police pour maintenir l'ordre social privilégié par l'État. Ces activités sont définies par le cadre légal qui précise les objets de la répression et l'action policière ne fait que renvoyer à la population les choix de l'État. En effet, les modalités du maintien de l'ordre sont étroitement associées au caractère plus ou moins démocratique des structures politiques en place ; ces dernières étant elles-mêmes le reflet d'un rapport de force négocié entre les élites au pouvoir et la population (Beauchesne, 2010). L'image de la « police politique » associée aux dictatures et autres formes totalitaires de gouvernement illustre bien ce qui peut se produire lorsque ce rapport de force est rompu. Le second niveau, qui concerne directement notre thèse, touche la façon dont ces activités sont accomplies par l'institution policière. Ici, la légitimité de l'État variera en fonction de la perception de la population des modalités du travail de la police. Elle est notamment mise à mal lorsque l'usage de la force policière est jugé excessif. Même chose lorsque des inégalités de traitement dans l'application de la loi sont suspectées, par exemple lorsque des groupes ethniques font l'objet d'une attention disproportionnée. Ainsi, face à des modalités jugées abusives par la population, un meilleur contrôle de l'institution policière par l'État est réclamé, ce qui fait surgir la question de l'imputabilité.

Ce qui précède montre pourquoi la surveillance et le contrôle de la police sont indispensables afin de préserver les principes fondamentaux de l'État démocratique, tels l'égalité des sujets, le respect de la règle, la lutte contre l'arbitraire, etc. Ceci est d'autant plus vrai que l'action policière affecte directement la façon dont les personnes jouissent de leurs libertés individuelles ainsi que leur perception de l'État (Seagrave, 1997). Or, l'administration publique en tant que champ d'études s'intéresse de près aux questions de légitimité, d'imputabilité et de gouvernance de même qu'aux mécanismes destinés à les traduire dans la réalité de l'appareil étatique. L'entrée offerte par ces trois grands thèmes fait de l'institution policière un objet que nous pourrions qualifier de « naturel » pour l'administration publique.

Cette thèse s'intéresse à un type particulier de politique publique qui s'inscrit parmi l'éventail des dispositifs de contrôle de la police, soit le mécanisme destiné à réaliser les enquêtes criminelles sur les décès ou blessures graves qui se produisent lors d'une opération policière ou

durant la détention dans un poste de police¹. Plus spécifiquement, la recherche vise à comprendre le processus d'action publique entourant la création d'une organisation indépendante chargée de mener ces enquêtes. La perspective en est une de sociologie politique. Ainsi, l'enquête se concentre sur les interactions des acteurs et les cadres cognitifs mobilisés, tout en tenant compte de certains facteurs contextuels. Axée sur le Canada, la recherche s'appuie sur deux études de cas, soit les réformes qui ont conduit à la création du Bureau des enquêtes indépendantes au Québec et à celle de *l'Independent Investigations Office* en Colombie-Britannique. Le contrôle externe de la police est un thème de recherche très spécifique et ses réformes ont été très peu étudiées au Canada ou ailleurs.

1.1 Questions de recherche

La question de recherche principale de la thèse peut être formulée ainsi : ***quels facteurs permettent d'expliquer la création de mécanismes d'enquête indépendants sur la police en matière d'incidents critiques au Québec et en Colombie-Britannique ?***

Pour répondre à cette interrogation générale, des aspects plus spécifiques des réformes sont explorés. Ils peuvent être résumés par une série de sous-questions qui se décline comme suit :

- sur quelles représentations s'appuyaient les politiques en place avant le changement ?
- en quoi les incidents et les enquêtes publiques contribuent-ils aux réformes ?
- quels acteurs participent à l'action publique ?
- quelles stratégies emploient-ils ?
- comment le problème est-il défini ?

1.2 Délimitation du champ de recherche

Le concept de politique publique « désigne les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Thoenig 2010 : 420). Cependant, notre champ d'observation déborde l'action gouvernementale stricte pour englober également l'activité déployée par une pluralité d'acteurs

¹ Nous ferons généralement références à ces incidents sous la désignation d' « incidents critiques » pour alléger le texte.

en interaction, issus tant de la société civile que de la sphère étatique. Cette perspective élargie, passant d'une conception axée sur la production étatique à une appréciation en termes de construction collective, se traduit par l'expression « action publique » (Commaille, 2010 ; Hassenteufel, 2011). Elle englobe des notions telles que sous-gouvernement et sous-système, qui sont populaires dans les théories américaines du processus de politiques publiques comme l'*Advocacy Coalition Framework* (Sabatier & Weible, 2007) et la théorie des équilibres ponctués (Baumgartner & Jones, 1993).

Phénomène social fondé empiriquement, une politique publique est également un construit analytique (Thoenig, 2010 : 420). Ce qui signifie que pour l'appréhender en tant qu'objet de réflexion, il faut entreprendre une démarche intellectuelle passant par un travail de délimitation du périmètre d'investigation. Pour ce faire, nous avons recours aux concepts de secteur et d'horizon temporel. La notion de secteur renvoie à trois dimensions constitutives : des acteurs ayant des intérêts spécifiques, des institutions incarnant une certaine division du travail administratif et un ensemble de représentations exprimant des visions des problèmes et des solutions (Boussaguet, Jacquot, & Ravinet 2004, cité dans Muller, 2010). Comme le montre Muller, la fixation des limites du secteur dépend de la focale de la réflexion. L'utilisation d'un « secteur de la santé » convient à une analyse générale, mais manque de précision lorsque vient le temps d'analyser en détail une politique précise. De la même manière, le « secteur de la police » apparaît trop large au regard de la politique et de la dynamique d'action publique concernées. Nous avons donc opté pour l'expression « secteur des enquêtes sur la police » pour cibler un ensemble plus précis d'acteurs et d'institutions en interaction préoccupés par les mécanismes de contrôle externe et d'imputabilité de la police spécifiques aux décès ou blessures graves.

Il est nécessaire de préciser l'horizon temporel de la recherche puisque, comme le précisent Evrard et Matagne (2010 : 617), « [é]tudier l'émergence, l'institutionnalisation, les transformations d'une politique publique, c'est pourtant bien inscrire l'analyse dans le temps ». Pour ce faire, nous reprenons la distinction classique entre le « temps court », soit celui des interactions stratégiques dans le cadre de l'action publique se déroulant tout au plus sur quelques années, et le « temps long » des évolutions structurelles et intellectuelles, qui peut se compter en

décennies, voire en siècles (Evrard & Matagne, 2010). Cette thèse mobilise les deux échelles temporelles, mais en se concentrant surtout sur la première. L'analyse sociologique (chapitre huit à onze) est essentiellement centrée sur le « temps court » s'étendant de l'émergence du problème public à l'adoption d'une loi créant un mécanisme d'enquête fondé sur le modèle indépendant. Ainsi, au Québec la temporalité retenue pour l'analyse de l'action publique se concentre sur une période qui va de 2008 à 2013, tandis qu'en Colombie-Britannique, elle s'étend de 2003 à 2011. Cependant, nous intégrons également le « temps long » des politiques publiques pour dresser l'historique des politiques publiques associées aux enquêtes sur la police (chapitre cinq) et pour analyser les effets graduels induits par les séries de rapports d'enquêtes publiques qui ont abordé le contrôle externe de la police d'une façon ou d'une autre (chapitre sept). En effet, une perspective temporelle élargie est nécessaire pour appréhender l'évolution des mécanismes de contrôle à travers le temps, de même que la contribution des enquêtes publiques dans la construction d'un cadre d'idées sur le problème et sa solution.

CHAPITRE 2 : REVUE DE LITTÉRATURE

Ce chapitre situe la thèse en présentant le contexte dans lequel elle s'inscrit. Ainsi, à travers l'examen des principaux travaux de recherche associés au sujet, il vise à démontrer à la fois l'importance et la pertinence de la démarche. L'exploration de la littérature expose également les principaux appuis de l'architecture intellectuelle de la thèse, en plus de permettre d'identifier les « zones d'ombre » que cette recherche est destinée à clarifier. La structure de la revue de littérature prend *grosso modo* la forme d'un entonnoir, partant de concepts plus généraux pour finalement se concentrer sur les éléments particuliers situés au cœur de la recherche.

2.1 Légimité, imputabilité et institution policière

Avant de discuter des liens qui unissent ces deux concepts, il convient de présenter pour chacun d'eux la définition retenue pour cette thèse. La **légimité** est un concept qui possède de multiples définitions (Gibbs, 2015). Ce terme sert à désigner ici « *a psychological property of an authority, institution, or social arrangement that leads those connected to it to believe that it is appropriate, proper, and just* » (Tyler, 2006 : 375). L'**imputabilité** consiste quant à elle « en l'obligation pour une personne ou une organisation de rendre des comptes à une personne ou une institution au sujet d'un mandat qui lui est confié par la loi, le règlement, la directive ou par convention explicite ou tacite » (Bourgault & Gow, 2002 : 750).

Suivant les principes établis par Robert Peel en Angleterre au 19^e siècle, un élément de base permettant à la police d'accomplir sa fonction au sein d'une société démocratique est le « *policing by consent* », soit l'obtention d'une certaine coopération de la population avec les forces de l'ordre (Robertson, 2012). Même si ce concept est critiqué par certains (Reiner, 2010), il n'en demeure pas moins que le paradigme policier en vigueur dans les sociétés occidentales implique l'appui tacite de la population (Brodeur, 2010 ; Tyler, 2004). Pour obtenir cette coopération, un certain niveau de confiance doit être présent afin que l'institution policière soit perçue comme légitime (Goldsmith, 2005; Mazerolle, Bennett, Davies, Sargeant, & Manning, 2013).

Historiquement, la légitimité accordée à la police a connu des hauts et des bas au sein des pays occidentaux (Lee & McGovern, 2013 ; Reiner, 2010). Cette légitimité est étroitement associée à la façon dont la police est perçue (Mawby, 2002; Tyler, 2004). Toutefois, jusqu'aux années 1960, relativement peu de personnes pouvaient être des témoins directs de son travail; l'activité policière en était une de faible visibilité (Goldstein, 1960; Lipsky, 1980; Seagrave, 1997). En outre, les comptes-rendus rapportant leurs faits et gestes étaient essentiellement produits par les policiers eux-mêmes (Murphy & McKenna, 2008). Cette situation allait de pair avec un fort contrôle par la police de son image, telle que relayée à la population par les médias traditionnels, contrôle reposant sur une certaine complicité entre ces médias et les organisations policières (Beauchesne, 2010 ; Parent, 1987). Cette relation d'interdépendance entre les deux institutions est bien résumée dans l'extrait ci-dessous.

Plus les policiers se sont fait les croisés de la lutte au crime, plus les journalistes ont découvert là un merveilleux filon, une matière première idéale pour la vente des journaux. Plus les journaux ont couvert le crime, plus les policiers ont pu obtenir d'effectifs et de pouvoir... et plus les policiers sont devenus nombreux et puissants, plus ils ont pu produire de crimes... et plus les lecteurs de journaux ont craint le crime, plus on a pu vendre de journaux... Cent ans plus tard, cette mécanique n'est pas encore usée ! (Parent, 1987 : 100)

Ainsi, pendant la plus grande part de leur histoire, l'institution policière a exercé son travail dans un environnement caractérisé par de faibles niveaux de surveillance et d'imputabilité (Goldstein, 1960; Seagrave, 1997). Cet état de fait a perduré jusqu'aux années 1960, moment où le *statu quo* est ébranlé par l'essor des nouveaux médias télévisés. Pour récupérer une certaine emprise sur leur image, les organisations policières ont consacré davantage de ressources au développement de leurs services de relations publiques (Forcese & Lewis-Horne, 2002 ; Lee & McGovern, 2013 ; Mawby, 2002 ; Parent, 1987).

Cependant, les dernières années ont vu l'émergence d'une « nouvelle visibilité » de la police et tout particulièrement de ses comportements déviants (Goldsmith, 2010). Cette « nouvelle visibilité » découle essentiellement de la démocratisation des moyens électroniques d'enregistrement et de diffusion de contenu médiatique (Thompson, 2005). Comme le souligne Thompson, à qui le concept a été emprunté, le grand public, traditionnellement confiné à un rôle

de consommateur de contenu médiatique, fait désormais également office de producteur. En conséquence, ceux qui font l'objet de cette nouvelle visibilité, qu'ils soient policiers ou politiciens, ont plus de difficulté à conserver le contrôle de leur image publique et voient l'éventail des options qui leur sont offertes se restreindre (Goldsmith, 2010; Thompson, 2005). Par exemple, le fait d'être filmé pendant une intervention limite la marge de manœuvre dont dispose un policier pour produire un récit crédible justifiant ses actions, ce qu'Ericson (1995) désigne par l'expression « *account ability* ».

Le Canada a connu un certain nombre de scandales liés à cette « nouvelle visibilité » de la police, le décès de Robert Dziekanski à l'aéroport de Vancouver étant sans doute le plus célèbre. Ces incidents très publicisés sont associés étroitement à une crise de légitimité ainsi qu'à une demande de la population pour de nouveaux mécanismes d'imputabilité (MacAlister, 2012a). Cependant, l'impact des nouvelles technologies doit être nuancé à deux niveaux. D'abord, la dynamique de publicisation nécessite toujours l'apport des médias traditionnels, qui jouent le rôle de catalyseur en reprenant et en diffusant plus largement le contenu produit par des amateurs (Goldsmith, 2010). De plus, lorsque les grands médias reprennent une nouvelle « venue d'ailleurs », ils disposent d'une distance stratégique qui leur permet d'adopter un positionnement plus critique envers l'institution policière, sortant ainsi des ornières de leur relation d'interdépendance traditionnelle. Ensuite, la police a réagi au nouveau contexte en utilisant à son tour les nouvelles technologies, notamment les médias sociaux et les caméras corporelles, pour reprendre le contrôle de son image et renouveler sa légitimité (Meyer & Tanner, 2017 ; Savage, 2015). Ces précisions sont importantes afin de ne pas exagérer indument l'impact des nouvelles technologies de l'information et des communications. Ce qui précède montre néanmoins que le maintien de la légitimité est un enjeu important pour l'institution policière. Voyons maintenant comment cette légitimité est liée à l'imputabilité.

Les enjeux de la légitimité sont importants. Il existe en effet un lien direct entre l'action policière et la légitimité étatique (Beauchesne, 2010; Walker & Archbold, 2014). Bourgault et Gow résument cette relation de la façon suivante :

Les policiers agissent dans un étroit corridor dont les dimensions touchent à la fois la capacité de l'État et sa légitimité. En l'absence de performance efficace, justifiée et régulière des fonctions policières, l'État est déconsidéré parce qu'inefficace ou abusif. [...] En effet, la façon d'agir des policiers conditionne l'acceptabilité d'une certaine utilisation préautorisée de la violence d'État (Bourgault et Gow, 2002 : 750).

Or, l'imputabilité constitue un prérequis fondamental de la légitimité : « *without genuine accountability there can be no legitimacy; and without legitimacy the police cannot function effectively in democratic society* » (Punch, 2009 : 9). Ainsi, les dispositifs associés à l'imputabilité, dont font partie les mécanismes de contrôle de la police, visent à garantir que l'action policière demeure dans l'« étroit corridor » mentionné par Bourgault et Gow. C'est pourquoi ces mécanismes constituent des éléments-clés de la gouvernance² au sein d'une société démocratique (Bourgault & Gow, 2002 ; Greene, 2007 ; Head, 2012). Cependant, avant d'aborder les dispositifs de contrôle de la police, il nous apparaît nécessaire de présenter les travaux portant sur ce que l'on cherche justement à contrôler, soit le milieu policier et plus spécifiquement la déviance de ses acteurs. C'est l'objet des prochaines sections.

2.2 La police comme objet de connaissance

Les nombreux travaux scientifiques sur l'institution policière peuvent être divisés en deux grands courants théoriques distincts, qui ne sont pas mutuellement exclusifs : les approches normatives et sociologiques-empiriques (Seagrave, 1997). Les études s'inscrivant dans le premier courant s'appuient sur le corpus des théories organisationnelles pour analyser le fonctionnement et la gestion des administrations policières et, éventuellement, recommander certaines améliorations. On y retrouve les théories classiques, néoclassiques et systémiques. De ce groupe, ce sont les théories classiques qui ont eu la plus grande influence sur l'organisation de la police (Seagrave, 1997). En effet, la nature bureaucratique et paramilitaire de l'organisation policière est particulièrement prononcée (Hodgson, 2001; Sandler & Mintz, 1974). Cependant, tandis que Weber (1947) favorisait le modèle bureaucratique pour des motifs d'efficacité organisationnelle, c'est le maintien de la discipline et l'encadrement du pouvoir discrétionnaire dans le travail des

² Le terme est ici utilisé dans le sens de « bonne gouvernance », laquelle est sous-tendue par quatre propriétés : légitimité de l'État, présence d'un projet social inclusif, la transparence et l'adaptabilité de l'administration (Bourgault & Gow, 2002 : 750)

agents sur le terrain, particulièrement en ce qui concerne le choix des cibles et des crimes, qui était surtout recherché dans le domaine policier (Beauchesne, 2010 ; Ericson, 1982). En outre, le caractère impersonnel de la bureaucratie permet d'afficher une apparence de neutralité dans les interventions. Tous ces aspects sont liés de près à la fonction de préservation de l'ordre social en place qu'assure l'institution policière (Beauchesne, 2010). Les organisations policières actuelles demeurent essentiellement bâties sur ce modèle (Seagrave, 1997).

Les théories néoclassiques et systémiques ont permis d'élargir la perspective et d'introduire la dimension humaine dans l'équation et de prendre en considération les relations dynamiques entretenues avec l'environnement (Seagrave, 1997). Comme toute organisation, l'organisation policière est ouverte sur son environnement (Klinger, 2004 ; Morgan, 1999). Ces nouvelles perspectives ont conduit des auteurs à proposer d'adapter les structures aux particularités environnementales (Roberg, 1979). En outre, elles ont eu une influence sur la mouvance de la police communautaire (Wilkinson & Rosenbaum, 1994), une philosophie prônant un meilleur maillage entre la police et la communauté qui l'entoure (Clairmont, 1991). Cependant, peu de chercheurs ont approché l'organisation policière en la situant dans une perspective strictement écologique (Klinger, 2004).

Malgré ces évolutions dans les façons de l'appréhender théoriquement, la bureaucratie policière demeure dans les faits une organisation rigide, centralisée et autoritaire, où le grade a préséance sur la fonction et dans laquelle le conformisme l'emporte sur l'esprit d'initiative (Bayley, 1991a, 2008 ; Beauchesne, 2010 ; Seagrave, 1997 ; Skogan, 2008). Bayley (1991a) a notamment souligné les lacunes généralisées en matière de gestion qui caractérisent l'organisation policière. Comme le résume ce même auteur dans un autre texte, « *[d]espite the talk of policing being a profession, police are a public-service bureaucracy with the ethos of blue-color factory workers. They work in a rule-bound world that discourages initiative and is preoccupied with conditions of service* » (2008 : 14).

Les approches sociologiques/empiriques se sont de leur côté éloignées des questions normatives portant sur ce que les organisations policières devraient être ou faire pour s'intéresser à ce qui s'y passe concrètement. Ces travaux, qui reposent généralement sur la technique de l'observation

participante, concernent en vaste majorité les échelons hiérarchiques inférieurs de la police (Brodeur, 2010 ; Seagrave, 1997).

Le pouvoir discrétionnaire des policiers a retenu l'attention de plusieurs chercheurs observant le travail des policiers en uniforme (Seagrave, 1997). Cependant, ce n'est pas l'existence d'une marge de manœuvre en soi qui distingue le policier des autres « *street-level bureaucrats* » (Lipsky, 1980), mais plutôt la gravité des conséquences³ qui peuvent en découler (Bourgault & Gow, 2002). C'est pourquoi les contrôles internes et la structure paramilitaire de l'organisation policière ont cherché à restreindre le plus possible la discrétion des agents sur le terrain. Néanmoins, comme les recherches en sociologie des organisations ont permis de le constater, une certaine discrétion administrative ou « marge de manœuvre » subsiste même dans les bureaucraties les plus rigides (Crozier & Friedberg, 1977). De fait, elle demeure un aspect étroitement associé au travail policier, puisque l'agent sur le terrain conserve une certaine liberté au niveau du choix de ses cibles, de ses façons d'opérer, de sa vitesse de réponse aux appels ou encore de ses déplacements pendant la patrouille (Beauchesne, 2010 ; Seagrave, 1997).

Les travaux issus de l'approche sociologique ont également permis la production d'une importante littérature scientifique sur la culture professionnelle de la police, sans doute la plus abondante pour une profession (Brodeur & Monjardet, 2003). Ainsi, les travaux séminaux de Bittner (1967, 1970), Niederhoffer (1967), Skolnick (1966) et Westley (1970) ont insisté sur le lien entre la réalité du travail policier et certains traits caractéristiques d'une culture professionnelle variée, mais néanmoins distincte de celle d'autres métiers. Depuis, plusieurs auteurs se sont penchés sur ce thème au cours des quarante dernières années (van Hulst, 2013), produisant de nombreuses typologies de « traits culturels » qui ne sont pas sans rappeler certains travaux anthropologiques.

Or, cette approche typiquement anglo-saxonne est critiquée (Monjardet, 1994; Mouhanna, 2007). Son unicité ainsi que son homogénéité ont grandement été exagérées par certains chercheurs (Prenzler, 1997). Pour Mouhanna (2007), la « culture policière » est une notion floue qui peut

³ Le décès d'un citoyen constitue un exemple extrême de conséquence grave pouvant résulter d'une décision prise par un policier.

mener à un biais déterministe. En outre, comme le montre bien Monjardet, la conception de la culture policière comme un « catalogue de traits » (1994 : 408) découlant mécaniquement du travail policier est loin d'être validée empiriquement. Les données sur le cas français montrent en effet que les valeurs, attitudes et opinions des policiers se caractérisent par un grand pluralisme (Monjardet, 1994; Monjardet & Ocqueteau, 2004). De plus, l'adhésion à la culture du milieu de travail n'est pas uniforme et varie d'une personne à l'autre (Reiner, 2010). C'est pourquoi les conceptions monolithiques des débuts ont graduellement fait place à des perspectives plus segmentées et nuancées dans la littérature scientifique (Monjardet, 1994; Paoline, 2004; Reiner, 2010). Par exemple, une distinction importante entre les policiers patrouilleurs et ceux de l'encadrement a été établie (Reuss-Ianni, 1983) et une même organisation est susceptible d'abriter plusieurs sous-cultures lorsqu'elle comporte diverses unités (Punch, 2009). Notons cependant que la vision de la culture policière comme un tout homogène demeure populaire auprès du grand public et est reprise dans certains rapports officiels récents, comme en témoigne le rapport Iacobucci (2014) sur les interactions de la police de Toronto avec les personnes souffrant de problèmes psychologiques.

Les approches centrées sur la culture policière peuvent conduire le chercheur à concevoir le métier de policier comme se situant « à part » des autres et, ce faisant, à négliger de voir ce qui le rapproche de certaines autres professions (Mouhanna, 2007). Comme l'affirme Mouhanna, « [l]'une des conditions essentielles pour comprendre le travail policier est justement de savoir s'abstraire du caractère exceptionnel de ce métier et, pour une meilleure compréhension, de l'aborder comme une autre profession » (2007 : 140). C'est l'objectif des recherches en sociologie des professions, qui cherchent à expliquer le comportement du policier dans le cadre « de son interaction avec son environnement, pris dans son sens le plus large » (p. 142). Reprenant un outil conceptuel provenant des théories organisationnelles, ces travaux considèrent que le policier, ses supérieurs, ses collègues ainsi que les membres de la collectivité avec lesquels il interagit dans le cadre de son travail forment un « système d'action » (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1993).

Un constat important issu de cette perspective de recherche concerne l'existence d'une solidarité de protection entre les policiers (Monjardet, 1996), par laquelle le monde est séparé en deux de

façon marquée : « nous les policiers » contre « eux la haute direction et la population » (Garcia, 2005). Elle découle de certaines caractéristiques particulières de l'environnement avec lequel interagit le policier, notamment l'aliénation de ce dernier par rapport à la hiérarchie de son organisation (Mouhanna, 2007). Éloignée du terrain, la direction est perçue davantage comme « une contrainte à gérer » (2007 : 145) qu'un appui au cas où les choses tourneraient mal. La hiérarchie, tout comme les différents publics avec lesquels il interagit, est pour le policier la source de directives contradictoires, voire de menaces (Garcia, 2005 ; Mouhanna, 2007 ; Toch, 2008). Comme l'explique Mouhanna, « [l]e policier se trouve de facto souvent seul, ou avec un collègue, sur son territoire, sans chef pour le guider au moment où surviennent des événements par essence peu prévisibles » (2007 : 145-146). De plus, le sentiment d'isolement et la solidarité de protection contribuent à leur tour à entretenir la distance entre policiers et citoyens, créant en quelque sorte un cercle vicieux (Bennett & Corrigan, 1980).

L'ensemble de ces facteurs favorise l'adoption d'une attitude défensive, où l'important est de ne pas avoir d'ennuis (Beauchesne, 2010). Or, la formation initiale du policier ne lui est d'aucune aide pour atteindre cet objectif. Il dépend donc de ses collègues pour effectuer ces apprentissages cruciaux (notamment quels problèmes ou clientèles judiciariser) lui permettant de naviguer sans trop de risques dans son environnement de travail (Chan, Devery, & Doran, 2003). L'isolement vécu par les policiers sur le terrain et l'importance des apprentissages informels se trouvent donc au fondement de cette solidarité de protection.

Des recherches portant sur des policiers québécois ont en outre permis de constater que cette solidarité se met en place très tôt dans le parcours professionnel (Alain & Grégoire, 2007) et que les jeunes policiers y adhèrent plus spontanément que leurs aînés (Alain, 2004). Ces constats permettent à Alain (2004) de douter de l'efficacité de certaines dispositions législatives, comme l'obligation légale de dénoncer un collègue qui commet une infraction potentiellement criminelle ou une faute déontologique.

Le fait que les policiers sont les mieux placés pour constater les comportements dérogatoires de leurs collègues (Son & Rome, 2004) ne peut qu'avoir un effet de renforcement sur ce phénomène. Fermer les yeux sur une inconduite peut ainsi devenir une sorte de « police

d'assurance » pour le futur. De fait, un aspect fondamental de la solidarité de protection est la loi du silence, qui empêche de dénoncer les comportements dérogatoires des collègues (Beauchesne, 2010 ; Bittner, 1970 ; Punch, 1985 ; Skolnick, 2002 ; Toch, 2008 ; Westley, 1970 ; Westmarland, 2005). La dénonciation entre collègues constitue une menace directe pour la solidarité et l'esprit de corps qui caractérisent les policiers (Heck, 1992). Cependant, c'est davantage une différence de degré que de nature qui fait la spécificité du contexte policier. En effet, si comme le souligne Heck la dénonciation y est particulièrement stigmatisée, elle est également susceptible d'être considérée comme une trahison dans d'autres types d'organisations (Schehr, 2008). De même, Rothwell et Baldwin (2007) jugent qu'il faut nuancer l'ampleur de ce qui est souvent désigné comme le « *Blue Code of Silence* » (Skolnick, 2002). En effet, les données recueillies par ces deux chercheurs lors d'une enquête par sondage indiquent que les policiers seraient en fait légèrement moins portés que les autres employés du secteur public à souscrire à un code du silence. En revanche, cette étude demeure anecdotique dans le corpus de travaux qui portent sur la question. Quoi qu'il en soit, l'*omerta* qui découle de la solidarité entre en conflit avec les normes éthiques que tentent d'imposer les sociétés démocratiques à leurs organisations policières et offre un terreau fertile pour la déviance (Skolnick, 2002; Westmarland, 2005).

2.3 La déviance policière

Avant d'aller plus avant sur la question de la déviance policière, il est nécessaire d'en proposer une définition. Pour ce faire, nous retenons celle de la Commission Poitras, qui est à la fois simple et dépourvue de charge normative. La déviance correspond à un « écart par rapport à une norme, que celle-ci soit définie en termes d'objectifs de production, de précepte moral ou d'attitude, ou de comportements » (Poitras, 1998 : 807). Elle présuppose à la fois l'existence d'une norme, un comportement de transgression et une stigmatisation de cette transgression (Mucchielli, 1999). Voyons maintenant comment cette déviance au sens large s'incarne dans la réalité policière.

Les études empiriques sur la réalité du travail policier, de même que les diverses commissions d'enquête mises sur pied à la suite de scandales, ont stimulé les réflexions sur le thème de la déviance policière (Prenzler, 2004 ; Sherman, 1974). Parmi les nombreuses typologies de la déviance existantes, nous retenons celle de Seagrave (1997 : 184-187) qui regroupe la déviance

en trois grandes catégories qui se recoupent partiellement. Tout d'abord, il y a les **inconduites**, qui consistent à contrevenir aux règles, standards, procédures ou politiques de l'organisation. De façon générale, les comportements considérés comme inappropriés de la part d'un policier et relevant de la déontologie en font également partie. Ensuite, les **abus dans l'utilisation de la force** forment une seconde catégorie de déviance. En effet, dans l'exercice de ses fonctions, le policier est censé utiliser la force minimale nécessaire pour régler la situation à laquelle il fait face et la brutalité policière peut mener à des sanctions disciplinaires ou même à des accusations criminelles contre son auteur si elle est jugée abusive au regard de la situation à gérer. Ces formes de contrôle visent à décourager l'emploi d'une force plus grande que nécessaire (Reiner, 2010). Les comportements déviants relevant de cette catégorie sont souvent difficiles à établir et sanctionner, puisqu'ils se situent dans une zone grise entourant l'habilitation des policiers à employer la force; or, la distinction entre acte approprié et déviant est indissociable du contexte de l'évènement (Moreau de Bellaing, 2015). L'utilisation d'une force létale injustifiée, qui constitue la forme extrême de cette déviance, constitue une atteinte à la légitimité de l'État (Punch, 2011). Enfin, la **corruption** recouvre quant à elle plusieurs types de comportements déviants de nature criminelle, comme l'acceptation de pots-de-vin, le vol de biens ou d'argent, ou encore, de façon plus subtile, le détournement de l'administration de la justice. Ce dernier point touche à la fois au pouvoir discrétionnaire et à la solidarité de protection. Ainsi, un policier pourrait décider de ne pas enquêter sur certains évènements/individus pour des motifs personnels ou corporatifs, nuire délibérément à une enquête en cours ou encore en mener une de façon à laisser des échappatoires à un collègue. Le parjure fait également partie de cette catégorie.

La déviance, dont la gravité couvre un vaste spectre, est intrinsèque à la fonction policière : « *a review of the literature almost suggests that policing is predominantly a deviant institution populated by habitual delinquents* » (Punch 2009 : 223-224). Depuis les travaux pionniers de Sherman (1974), plusieurs auteurs ont tenté d'éclaircir les facteurs qui favorisent sa prolifération dans le monde policier, notamment la taille de l'organisation, les dysfonctions organisationnelles, le mode de gestion paramilitaire, la faible supervision des agents, le statut socio-économique de ceux-ci dans la société, l'ambiguïté de la mission, le pouvoir discrétionnaire, les contacts avec les milieux criminels, la solidarité de protection et la loi du silence qui l'accompagne (Punch, 1985, 2009 ; Shearing, 1981 ; Sherman, 1974). Parmi ces

éléments, Punch (2009) insiste tout particulièrement sur la culture organisationnelle, la nature du travail et le contexte institutionnel.

La corruption a des conséquences potentielles qui sont plus ou moins importantes en fonction de l'ampleur qu'elle atteint. Sherman (1974 : 6-12) a défini trois niveaux de corruption, en ordre croissant de gravité : les cas isolés touchant une personne (la « pomme pourrie ») ou un petit groupe (la « grappe pourrie ») ; la corruption généralisée inorganisée ; et, enfin, la corruption généralisée organisée. Selon la thèse de la « pomme pourrie » ou de la « grappe pourrie », l'individu ou le petit groupe engagé dans des comportements déviants représentent des cas ponctuels dans un ensemble relativement sain. Ils ne reçoivent pas d'appui de la part d'administrateurs ou de gestionnaires et leur comportement ne découle pas d'un processus de socialisation, de la formation ou de la structure organisationnelle. La corruption inorganisée généralisée signifie quant à elle qu'un grand nombre de membres de l'organisation sont impliqués, activement ou passivement, dans des activités illégales. Cette fois-ci, des processus de socialisation informels sont en jeu, par lesquels certains comportements déviants sont inculqués par les pairs (Stoddard, 1968). Le système de pots-de-vin du service de police de New York documenté par le rapport de la Commission Knapp (Knapp, 1972) relève de ce niveau. Le troisième niveau de corruption met en œuvre une déviance érigée en système. Des rôles et des tâches sont attribués à divers niveaux hiérarchiques. Cette déviance s'appuie sur les structures hiérarchiques de l'organisation et est transmise formellement.

Les niveaux deux et trois peuvent être considérés comme des échecs systémiques (*system failures*) qui découlent d'une incapacité de plusieurs contrepois et dispositifs de contrôle à remplir leur rôle (Punch, 2003 ; Savage, 2007). Le troisième niveau, en fait, représente une organisation déviante (Sherman, 1978) détachée des attentes de la société envers elle. Les formes étendues et organisées de corruption sont plus difficiles à admettre, puisqu'elles mettent en évidence des facteurs parfois profondément ancrés dans la réalité de l'institution comme la structure organisationnelle, le modèle de gestion, la formation, ou encore sont liées à certains types de délits (Seagrave, 1997). Notons que la perspective de la « pomme pourrie » a souvent été avancée par des chefs de police désirant minimiser l'ampleur réelle des problèmes de corruption au sein de leur organisation (Lewis, 2000 ; Punch, 2003). Enfin, même si les trois

niveaux identifiés par Sherman (1974) constituent dans les faits des idéaux types, ils traduisent bien la façon dont la déviance peut se concrétiser au sein des organisations policières, d'où leur valeur pour appréhender une situation de déviance.

En ce qui concerne les raisons qui poussent un individu à s'engager dans un comportement déviant, Bourgault et Gow (2002) ont élaboré une typologie des motivations de la déviance policière à partir des courants classiques sur les agents publics dans le champ de l'administration publique. Ils proposent cinq pistes pour expliquer le « déviationnisme bureaucratique » policier : les fins personnelles, corporatistes, politiques, idéologiques et institutionnelles. Les motivations personnelles sont plus à même d'expliquer la déviance individuelle ou en grappe, soit le niveau I de Sherman (1974). Pour les autres niveaux, le portrait devient plus complexe et, dans certains cas, plusieurs motivations peuvent être en jeu simultanément. Ainsi, la déviance constatée à la Sûreté du Québec par la commission Poitras (1998) reposait principalement sur des motivations institutionnelles (la falsification de preuves « pour la cause ») et corporatistes (protection des membres envers la démarche d'enquête), même si des fins personnelles étaient également présentes (Bourgault & Gow, 2002). C'est pourquoi Bourgault et Gow dans ces situations parlent d'une « convergence d'intérêts » (2002 : 768).

Les motivations qui peuvent être associées à un comportement déviant influencent le degré de tolérance dont ce dernier bénéficie. À cet égard, les déviations qui peuvent être reliées à des fins institutionnelles ou corporatistes se révèlent particulièrement difficiles à sanctionner (Poitras, 1998). Celles qui touchent l'emploi de la force correspondent justement à ce cas de figure. En effet, puisque le policier dispose d'une discrétion pour juger de la force nécessaire à employer dans une situation donnée, les cas de violence policière excessive demeurent en règle générale assimilables à la mission institutionnelle et s'inscrivent par le fait même d'emblée dans une zone grise marquée par la tolérance. À ce titre, les recherches sociologiques de Cédric Moreau de Bellaing (2015) au sein d'une instance destinée à enquêter sur les déviations policières montrent clairement que les violences commises dans le cadre des fonctions sont considérées comme étant légitimes « par défaut », c'est-à-dire en l'absence d'une preuve accablante à l'effet du contraire. En revanche, les policiers font preuve d'une tolérance beaucoup plus faible face aux formes de déviance uniquement motivées par des gains personnels (Bourgault & Gow, 2002 ; Westmarland,

2005). Ces déviations de nature « privée » sont plus fréquemment sanctionnées (Moreau de Bellaing, 2015).

2.4 Le contrôle de la police publique : une structure à quatre niveaux

Face aux risques qu'incarne la déviance policière dans une démocratie, des dispositifs formels et informels ont pour fonction d'établir (et d'assurer le respect) d'un cadre normatif balisant l'action de la police (Loubet del Bayle, 2006 : 267). Conformément aux exigences démocratiques, ce contrôle de la police publique vise à en assurer l'imputabilité et la légitimité (den Heyer & Beckley, 2013). Ceci passe par la recherche d'un fragile équilibre entre coercition et démocratie, où les pouvoirs accordés aux forces policières sont contrebalancés par certains mécanismes, institutionnels ou non, dans une pluralité de domaines (Goldsmith & Lewis, 2000; Stone & Ward, 2000).

Une approche classique destinée à expliciter la structure du contrôle de la police dans une société démocratique opère une première distinction entre les modalités internes et externes, appréhendées d'un point de vue organisationnel (Loubet del Bayle, 2006). Cette perspective nous apparaît cependant trop simple pour bien traduire la diversité du volet externe. Stone et Ward (2000) proposent quant à eux un cadre conceptuel à trois niveaux qui diversifie légèrement cet aspect en distinguant, en plus des modalités internes, celles de niveau gouvernemental et sociétal. Cette proposition a été retravaillée par Osse (2012), qui emploie le terme « étatique » au lieu de « gouvernemental » en y distinguant les fonctions exécutives, judiciaires et législatives, et regroupe les mécanismes externes de contrôle dans une quatrième catégorie. Nous retenons cette proposition, qui permet de mieux situer notre objet d'étude dans la structure du contrôle de la police.

D'abord, au niveau interne, l'organisation policière exerce une forme d'autocontrôle de ses activités par divers mécanismes comme la chaîne de commandement, les règlements et la discipline. Les unités d'enquêtes internes au sein des organisations policières, dont la fonction est d'enquêter sur les inconduites des membres, appartiennent également à ce niveau (Cabral & Lazzarini, 2015; Moreau de Bellaing, 2015). L'État est le second niveau de la structure du contrôle de la police. Il exerce un contrôle sur la police de diverses façons, en lien avec ses

grandes fonctions (Osse, 2012). Ainsi, le pouvoir législatif permet à l'État d'exercer un contrôle au moyen du Code criminel⁴, du financement (budgets de fonctionnement ou de recherche) et par la création de mécanismes de contrôles externes, tandis que le pouvoir exécutif agit notamment par les nominations, les directives et règles administratives, ainsi que le caractère symbolique de certains gestes et déclarations (Jobard & de Maillard, 2015 : 63-64). Dans le système parlementaire canadien, les fonctions législatives et exécutives, qui se conjuguent dans le cas d'un gouvernement majoritaire au parlement, sont les principaux points d'entrée par lesquels le pouvoir politique joue un rôle dans le contrôle de la police. Plus indépendant du pouvoir politique, le pouvoir judiciaire assure également une forme de contrôle reliée à l'État en permettant les poursuites criminelles et civiles contre des policiers (Osse, 2012). Le contrôle sociétal constitue le troisième niveau de la structure. Il se manifeste par le contrôle de nature informelle effectué de façon directe ou indirecte par des groupes de la société civile (Loubet del Bayle, 2006; Stone & Ward, 2000). En effet, même si les organisations policières ne sont pas redevables envers eux comme tel, ce sont souvent des groupes de la société civile en interaction avec les médias qui permettent à un contrôle effectif de s'effectuer à ce niveau (Osse, 2012). Enfin, dans la quatrième catégorie, nous retrouvons les dispositifs de contrôle externe, qui peuvent être propres ou non à la police et de nature permanente ou temporaire. C'est ici que se situent les mécanismes ponctuels, comme les enquêtes publiques, et ceux inscrits dans la durée, tels les ombudsmans, les organismes de traitement des plaintes ainsi que les agences chargées de mener les enquêtes sur la police en matière criminelle. Les organismes spécialisés de nature permanente qui sont mis sur pied pour exercer un contrôle externe de la police constituent une forme de régulation secondaire, caractérisée par une séparation formelle des lignes de commandement, l'attribution à une organisation publique d'un statut d'agent-contrôleur chargé de surveiller les activités d'un agent exécutif, et d'un mandat clair au régulateur pour scruter le comportement du régulé (Hood, James, & Jones, 1999 ; Hood, James, & Scott, 2000).

Un type bien précis de contrôle externe retient notre attention dans cette thèse, soit le mécanisme d'enquête sur les incidents critiques survenant au cours d'une opération policière. Sa fonction est d'éclaircir les circonstances d'un incident ayant causé la mort ou des blessures importantes à un

⁴ L'État fédéral dans le cas du Canada, puisque c'est ce niveau de gouvernement qui a la responsabilité de légiférer en matière criminelle.

citoyen afin de déterminer l'éventuelle responsabilité criminelle du ou des policier(s) impliqué(s). Ce mandat étroit le distingue des organismes de traitement des plaintes concernant le comportement des policiers, comme le Commissaire à la déontologie policière. En effet, au Canada il existe une séparation claire entre les deux types de dispositifs (Scott, 2014). Cette clarification est importante puisque dans certains pays, comme le Royaume-Uni (Seneviratne, 2004), une même organisation s'occupe à la fois des plaintes du public à propos de policiers et des enquêtes de nature criminelle à leur endroit.

2.5 Trois modèles qui s'incarnent en cinq types de mécanismes

Maintenant que la place des mécanismes étudiés dans cette thèse dans l'éventail des contrôles a été précisée, il faut maintenant préciser leur nature. Diverses typologies des modèles d'enquête ont été proposées (Goldsmith, 1988 ; Kennedy, 2009 ; Kerstetter, 1985 ; Murphy & McKenna, 2008 ; Prenzler & Ronken, 2001 ; Walker, 2001). Tous les modèles se répartissent sur un continuum en fonction du degré d'implication des civils. Tel que nous l'avons mentionné plus haut, les premières typologies proviennent de travaux sur l'inconduite policière. Kerstetter (1985) propose trois types de modèles, offrant un niveau croissant d'implication civile : l'examen du rapport d'enquête à la toute fin de la démarche (*civilian review*), le suivi actif du processus en cours (*civilian monitor*) et, enfin, la participation à titre d'enquêteur (*civilian input*). Les six modèles identifiés par Goldsmith (1988) à peu près à la même période, fondés eux aussi sur des modalités distinctes de répartition des tâches entre policiers et civils, sont plus spécifiques aux mécanismes de traitement des plaintes contre la police et donc moins appropriés pour classer les dispositifs d'enquêtes spécifiques au volet criminel. La classification proposée ultérieurement par Prenzler et Ronken (2001) s'apparente à celle de Kerstetter avec ses trois modèles : affaires internes, surveillance civile, et, enfin, contrôle civil. Toutefois, elle demeure trop schématique pour rendre compte de certains mécanismes d'enquêtes.

Murphy et McKenna (2008) viennent combler cette lacune en proposant une typologie qui permet de rendre compte spécifiquement des mécanismes d'enquête criminelle. Pour l'établir, les auteurs recourent à deux critères, soit le degré d'implication de la police dans la réalisation des enquêtes et la participation civile dans la structure de gouvernance. Enfin, Kennedy (2009)

raffine le travail de Murphy et McKenna en situant leurs cinq modèles dans trois grandes familles. La typologie qui en résulte est celle qui est privilégiée dans cette thèse.

Modèles traditionnels (ou dépendants)

- **Enquête interne de la police sur la police**⁵ : selon ce modèle d'enquête, l'organisation policière concernée par l'incident est pleinement responsable de toutes les étapes de l'enquête, sans surveillance ou examen civil externe. Jusqu'en 2010, la GRC et les corps policiers municipaux de la Colombie-Britannique étaient dans cette situation.
- **Enquête externe de la police sur la police** : il existe dans ce modèle une politique établie en vertu de laquelle les policiers d'un autre corps policier sont chargés d'enquêter sur l'organisation impliquée dans l'incident. C'est le premier niveau pour lequel on peut parler d'un mécanisme de contrôle externe. C'est ce modèle qui était en vigueur au Québec jusqu'à l'entrée en fonction du Bureau des enquêtes indépendantes en 2016.

Modèles hybrides (ou interdépendants)

- **Enquête de la police sur la police doublée d'un examen ou contrôle civil** : il s'agit encore ici de policiers enquêtant sur des policiers. Cependant, des civils sont appelés à jouer un rôle qui peut se traduire, suivant un degré croissant d'implication, par l'examen des résultats de l'enquête, son observation en continu ou le contrôle de son déroulement. L'*Alberta Serious Incident Response Team* est un modèle hybride avec contrôle civil.
- **Enquête policière et civile avec examen civil** : ce modèle se distingue par l'intégration de civils aux côtés des policiers dans l'équipe d'enquête. Il peut également inclure une certaine forme d'examen civil du processus. Bien que ses enquêteurs civils soient dans les faits des policiers retraités, le *Serious Incidents Response Team* de la Nouvelle-Écosse est officiellement⁶ de ce modèle.

Modèle indépendant

- **Civils enquêtant sur la police avec examen civil** : la principale caractéristique de ce système est l'absence complète de policiers actifs dans le personnel. Ainsi, les employés

⁵ En raison de l'absence d'externalisation du regard, ce modèle n'est pas considéré comme un mécanisme de contrôle externe.

⁶ La présence des civils dans l'équipe d'enquête peut en effet se révéler éphémère.

civils sont responsables de diriger, de mener et de conclure le processus d'enquête. Le modèle peut également inclure une certaine forme d'examen civil. Les mécanismes mis en place en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec relèvent de ce modèle.

Un regard sur les incarnations concrètes des modèles nous incite à souligner la porosité des frontières, particulièrement au sein de la famille des modèles hybrides. En effet, des fluctuations au niveau de la composition de l'équipe d'enquête sont susceptibles de faire passer un modèle avec contrôle civil vers l'enquête policière et civile et vice versa. Ainsi, même sans entrer dans le débat concernant la définition d'un civil, il convient de souligner que les modèles sont davantage des idéaux types destinés à aider le chercheur dans sa réflexion que des réalités purement objectives.

2.6 La recherche sur les mécanismes d'enquête

La revue de la littérature scientifique sur les mécanismes de contrôle externe de la police permet de constater que la majorité des travaux portent sur les dispositifs de traitement des plaintes. Ainsi, les agences d'enquête criminelle font l'objet d'un corpus de recherche nettement moins abondant. Même un texte récent abordant le contrôle de la police au Canada délaisse complètement la question des enquêtes de nature criminelle pour se concentrer sur le volet déontologique (Alpert, Cawthray, Rojek, & Ferdik, 2015). Pour les chercheurs qui s'intéressent comme nous à ces mécanismes, ceci constitue une première faiblesse de la recherche. Cette situation s'explique sans doute par le mandat très spécifique de ces dispositifs, mais aussi par leur relative nouveauté. Cette section de la revue de littérature passe en revue les travaux associés à deux aspects. Le premier concerne l'attitude du public et des policiers envers les dispositifs de contrôle externe, tandis que le second, plus propre aux enquêtes criminelles sur les incidents critiques, recense leur évolution et les pistes de recherche qui ont été formulées à leur sujet par des chercheurs.

La perception des mécanismes de contrôle par la population et les policiers

Cette partie s'intéresse aux travaux qui ont exploré la façon dont les mécanismes de contrôle externe de la police sont perçus par leurs « parties prenantes ». Même si ces recherches se concentrent très majoritairement sur les agences destinées au traitement des plaintes, certains de

leurs constats peuvent être transposés aux dispositifs d'enquête sur la police lors de décès ou de blessures graves. Nous nous intéresserons ici à deux parties prenantes en particulier, soit la population et les policiers. Selon une revue de plusieurs enquêtes de satisfaction, c'est le modèle indépendant qui génère dans l'ensemble le plus de satisfaction (Prenzler, Mihinjac, & Porter, 2013). En revanche, Prenzler, Mihinjac et Porter observent que ce constat général masque en fait une forte polarisation des attitudes : les plaignants et le grand public se montrent très satisfaits, tandis que les policiers sont plutôt d'avis contraire. Des travaux consacrés à l'une ou l'autre des parties prenantes permettent d'obtenir plus de détails sur ces positions contradictoires.

Les liens exposés plus haut entre démocratie, légitimité et mécanismes d'imputabilité, expliquent pourquoi le grand public est la cible première des politiques associées au contrôle externe de la police. En effet, un objectif fondamental du politique lorsqu'il crée une agence indépendante pour mener les enquêtes sur les incidents mettant en cause des policiers est d'améliorer le niveau de confiance de la population en montrant que l'institution policière est imputable de ses actes (den Heyer & Beckley, 2013; Prenzler, 2015a; Prenzler et al., 2013). Pourtant, l'attitude de la population envers les mécanismes de contrôle externe de la police demeure un sujet négligé par les chercheurs (Prenzler, 2015a). Partant de ce constat, Prenzler a analysé les résultats de 11 sondages menés auprès du grand public aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie pour mieux cerner l'attitude de la population envers les agences de contrôle externe de la police. Il met en lumière le fort appui de la population envers ces agences, et ce, malgré un haut niveau de confiance envers la police. Pour Prenzler, ceci traduit l'importance que les citoyens accordent au principe de la primauté du droit. Un autre élément d'intérêt soulevé dans cette étude est la présence d'un décalage entre ce que ces organismes font réellement (mandat, capacités, activités) et ce que les gens croient qu'ils font. En effet, la population a tendance à surestimer les attributions des agences de contrôle de la police.

La façon dont les policiers perçoivent les mécanismes de contrôle externe a également fait l'objet de très peu de travaux (Angelis & Kupchik, 2007; Crowell, 2016). Au milieu des années 1980, des chercheurs du *Vera Institute of Justice* se sont intéressés à la façon dont les policiers de la ville de New York aux États-Unis percevaient le *Civilian Complaint Review Board* (Sviridoff & McElroy, 1989). Sur la base de trois groupes de discussion regroupant un total de 22 policiers,

Sviridoff et McElroy constatent qu'il existe une perception répandue selon laquelle les processus du mécanisme de contrôle sont biaisés en leur défaveur. Plusieurs policiers considèrent également que les civils ne sont pas qualifiés pour juger de leurs actions. Ensuite, une enquête par questionnaire menée auprès de 357 policiers de la ville d'Albuquerque indique de son côté que la perception négative des mécanismes de contrôle externe est dominante (Kreisel, 1998). Ainsi, un peu plus du quart des policiers sondés ont déclaré qu'une forme de contrôle externe (dans ce cas un modèle hybride de surveillance par des civils) était nécessaire, tandis que plus de 60 % d'entre eux se sont déclarés en désaccord avec l'affirmation. Kreisel constate également que l'opposition au contrôle externe est corrélée avec une forte adhésion aux valeurs du sous-groupe des pairs. Enfin, une récente recherche doctorale a documenté les attitudes des policiers d'un grand service de police ontarien envers les mécanismes de contrôle externe (Crowell, 2016). Grâce à des questionnaires en ligne et des entretiens semi-dirigés, Crowell constate que le principe du contrôle externe fait l'objet d'une certaine acceptation du côté policier. Cependant, il observe en même temps des limites à cette acceptation. En effet, une préférence subsiste chez les répondants pour les enquêtes menées par des policiers. Ainsi, près de la moitié d'entre eux ont indiqué qu'ils préféreraient se passer complètement de la présence d'un mécanisme civil externe s'ils en avaient le choix. De même, une proportion similaire considère que les civils ne devraient participer d'aucune façon que ce soit au processus d'enquête. Ils devraient plutôt remplir un rôle d'observateur ou de contrôleur du résultat de l'enquête. Ces travaux mettent en lumière une certaine méfiance envers le contrôle externe et plus particulièrement le rôle que les civils y tiennent. Cependant, le principe lui-même semble accepté ou, du moins, est désormais perçu comme un mal nécessaire par une majorité de policiers.

Les recherches menées sur les attitudes, tant des policiers que de la population, donnent cependant très peu d'indications sur les idées et motifs qui justifient le positionnement des personnes interrogées. Pour les études reposant sur un questionnaire, il s'agit sans doute d'une limitation liée au type de méthode. Crowell, qui a également mené des entrevues, établit toutefois un lien entre la méfiance face au contrôle externe et l'adhésion à l'idée du professionnalisme pour expliquer la réticence des policiers à voir leurs décisions évaluées par des gens qu'ils considèrent comme des « *outsiders* » à la compétence douteuse (2016 : 300).

Tendances dans l'évolution du contrôle externe et pistes de recherche

Une tendance se précise en faveur de la création de nouveaux mécanismes de contrôle externe de la police dans plusieurs pays occidentaux (Goldsmith & Lewis, 2000 ; Goldsmith, 1991 ; Prenzler, 2004), mais également dans les pays en développement (Stone, 2007). Cette tendance, plus prononcée dans les pays anglo-saxons (Punch, 2011; Smith, 2009), est en partie liée à une méfiance grandissante envers certains aspects du travail des policiers (United States Commission on Civil Rights, 2000). En particulier, la population est de plus en plus inconfortable avec l'idée de laisser la police s'enquêter elle-même lorsque des citoyens sont blessés gravement ou tués lors d'opérations policières (MacAlister, 2012a). Cette suspicion a été alimentée par de multiples enquêtes publiques qui ont documenté la difficulté qu'éprouvent les organisations policières à s'enquêter elles-mêmes (Bourgault & Gow, 2002; A. J. Goldsmith, 1991; Porter & Prenzler, 2012; Prenzler, 2004, 2015b). En particulier, l'efficacité des unités d'enquêtes internes a été remise en question, notamment en raison du conflit d'intérêts latent associé au fait pour les surveillants et les surveillés d'être issus du même sous-groupe (Cabral & Lazzarini, 2015), voire d'appartenir au même syndicat (Davies, 2009).

Non seulement de plus en plus de mécanismes d'enquêtes sont créés, mais les dispositifs en place subissent également certaines pressions pour le changement. En particulier, les modèles hybrides dont les pouvoirs sont faibles, c'est-à-dire qui ne disposent que d'une capacité d'observation de l'enquête, font l'objet de sérieuses critiques quant à leur capacité à contrôler efficacement la police (Hopkins, 2009; Prenzler, 2004). Les principaux points négatifs relevés touchent à la difficulté de ces dispositifs à remettre en question l'enquête policière et à une insatisfaction généralisée à leur endroit de la part des principales parties prenantes (Prenzler et coll., 2013). En conséquence, plusieurs agences hybrides ayant un mandat de surveillance tentent d'obtenir des pouvoirs élargis (Prenzler et coll., 2013). Le principal élément recherché est la capacité de mener les enquêtes de façon autonome plutôt que de devoir travailler à partir d'un rapport de police, au moins pour les incidents ou allégations les plus graves (Prenzler, 2004). Ainsi, il existe une tendance vers la transformation des modèles hybrides en modèles indépendants. Malgré tout, les modèles hybrides demeurent les plus nombreux à l'heure actuelle et les agences entièrement civiles font figure d'exceptions (Prenzler, 2015b).

Dans une revue critique de la littérature traitant des enquêtes de la police sur la police, Murphy et McKenna (2008) identifient un certain nombre de lacunes en matière de recherche. Ainsi, ils soulignent qu'il existe en règle générale très peu de données empiriques sur le déroulement des enquêtes touchant la police, ce qui rend difficile l'évaluation comparative de la performance des différents modèles. Le fonctionnement concret des mécanismes demeure une « boîte noire » qui échappe au regard des chercheurs. De même, les savoirs et compétences requis pour mener ces enquêtes sont peu documentés, tout comme l'impact des nouveaux modèles de gestion et instruments technologiques dans ce secteur. Une autre piste de recherche porte sur le lien entre les divers aspects des modèles d'enquête et la légitimité que leur accorde le public. Murphy et McKenna indiquent également la nécessité d'étudier l'incidence de la solidarité policière sur le déroulement des enquêtes, souvent blâmée, mais peu étayée par des recherches sur le terrain. Enfin, les auteurs soulignent la nécessité de mieux cerner l'influence des associations policières sur les réformes touchant la police, une piste de recherche qui est cette fois directement liée à notre thèse. En effet, si les chercheurs se sont intéressés aux types de modèles, à la façon dont ils sont perçus par leurs parties prenantes et, dans une moindre mesure à leur évolution subséquente, ils ont en revanche accordé très peu d'attention à l'action publique qui se situe en amont de la création des dispositifs de contrôle externe. La prochaine section va donc s'éloigner quelque peu des mécanismes de contrôle pour s'intéresser dans une perspective élargie à la question du changement de politique publique touchant la police.

2.7 Le changement au prisme du triptyque évènement, enquête et réforme

La présence de l'enchaînement scandale — enquête publique — réforme est soulignée par plusieurs auteurs qui étudient la police (Prenzler, 2015b; Savage, 2007; Sherman, 1978). Cette section de la revue de la littérature va donc examiner successivement ces trois éléments et leur articulation dans le secteur des enquêtes sur la police.

Comprendre l'évènement focalisant dans le secteur des enquêtes sur la police implique de s'intéresser aux incidents critiques. Ces derniers ne doivent pas être automatiquement assimilés à des « bavures », c'est-à-dire découlant d'une erreur patente ou d'un abus grossier (Jobard, 2002). Mais ils n'en constituent pas moins une forme d'échec organisationnel, qui se produit « *when some operation, employee, policy or process produces results that deviate from expectations in*

substantial and disruptive ways » (O'Hara, 2012 : 15). En effet, il est très rare que l'objectif d'une intervention policière soit de tuer ou de blesser gravement un individu, même si dans certaines situations il s'agit d'un dénouement possible.

Dans le champ d'analyse des politiques publiques, le concept d'« évènement focalisant » permet de rendre compte de ces incidents médiatisés qui surviennent périodiquement et attirent l'attention du grand public, des médias et des décideurs sur un secteur (Birkland, 1997, 1998 ; Kingdon, 2003). Selon Birkland, l'évènement focalisant se définit comme

an event that is sudden; relatively uncommon; can be reasonably defined as harmful or revealing that possibility of potentially greater future harms; has harms that are concentrated in a particular geographical area or community of interest; and is known to policy makers and the public simultaneously (1998 : 54).

Du fait de l'attention limitée des autorités publiques (Baumgartner & Jones, 1991 ; Jones & Baumgartner, 2005), des médias (McCombs, 1997) et du grand public (Downs, 1972), une sélection plus ou moins consciente des « problèmes » s'opère inévitablement, ce qui fait que plusieurs d'entre eux sont laissés de côté. L'évènement focalisant agit en provoquant un déplacement rapide de l'attention des autorités et du grand public vers un secteur particulier (Jones & Baumgartner, 2005).

En plus d'attirer l'attention, l'évènement focalisant suscite de nouveaux calculs et incite des acteurs à se lancer dans la mêlée (Rayner, 2007). Lorsqu'il débouche sur des mobilisations multisectorielles, l'évènement peut se constituer en « scandale » ou en « affaire », ce qui a pour effet d'augmenter son impact potentiel (Dobry, 2009; Rayner, 2007). Les frontières des secteurs de politique publique deviennent moins étanches et les relations entre acteurs se font plus fluides. Ainsi, l'impact de l'évènement n'est pas uniquement réductible à ses caractéristiques intrinsèques, mais se comprend plutôt en fonction d'évaluations et de mobilisations circonstanciées de la part d'acteurs individuels et collectifs. Lorsqu'un incident parvient à opérer ce changement de statut, il constitue un puissant agent de changement (Savage, 2007; Sherman, 1978). En effet, en sapant la légitimité du *statu quo*, il ouvre la porte à un réexamen des dispositifs en place (Savage, 2007).

Tel que mentionné, dans une société démocratique, le niveau de confiance des citoyens envers la police est intimement lié à leur attitude à l'égard de l'État dans son ensemble (Goldsmith, 2005). Or, comme le montrent les travaux de Weitzer (2002) aux États-Unis, les incidents fortement médiatisés mettant en cause ce qui est perçu comme une « faute » de la police ont un impact profond et durable (quelques années) sur la perception de cette institution par la population. La nature particulière du rôle confié aux organisations policières contribue en soi à amplifier la réaction des citoyens en cas de faute (Brodeur, 2003). Ainsi, la légitimité de l'institution policière et celle de l'État dans son sillage est constamment à la merci d'un événement qui reçoit l'attention médiatique, surtout s'il s'agit d'un incident critique : « *[t]he legitimacy of the public police is potentially held up for scrutiny when any policing activity is engaged in* » (Mawby, 2002 : 53).

Au Canada, le déclenchement d'une enquête publique constitue une réaction fréquente des pouvoirs publics aux prises avec une situation de crise de confiance à l'égard d'une institution sous la responsabilité du gouvernement (Bergeron & Lemieux, 1992; Gow, 2007). La situation est similaire dans le secteur policier (Prenzler, 2015b; Punch, 2011). Le terme « enquête publique » doit ici être pris dans son sens large, afin d'inclure tout processus d'investigation externe temporaire, doté d'une relative autonomie, qui effectue pour la puissance publique un travail de recherche, d'analyse et de rédaction sur une question donnée, débouchant sur la formulation de recommandations dans un rapport qui est, à terme, rendu public. Ainsi, la définition recouvre les groupes de travail, les enquêtes publiques menées par des coroners, ainsi que les commissions d'enquête.

Les enquêtes publiques peuvent être regroupées en deux grands types, en fonction de leur mandat : rétrospective et prospective (Bourque & Avignon, 2015; Brodeur, 1979). L'enquête rétrospective cherche à élucider une situation survenue dans le passé pour en expliquer les causes. La mise en récit opérée par le rapport de l'enquête rétrospective vise à reconstruire le sens d'une situation controversée (Brown, 2004). Ce type d'enquête est également appelé « quasi-judiciaire » puisque, à l'instar d'un tribunal, il peut dans certains cas désigner des responsables, voire des « coupables » (Brodeur, 1979). La nature accusatoire de ces enquêtes publiques a souvent pour effet de réduire la valeur de leur contribution aux politiques publiques

(D’Ombrain, 1997). L’enquête prospective est quant à elle davantage tournée vers le futur (Brodeur, 1979). Son objectif n’est pas de désigner des coupables, mais plutôt d’améliorer la compréhension d’une question sociale d’importance et de proposer des solutions pour l’avenir. Elle se distingue essentiellement de l’enquête rétrospective par une visée plus ambitieuse, davantage axée sur la production de connaissances en vue de guider les interventions publiques (Bergeron & Lemieux, 1992). Au palier fédéral, c’est en fonction de cette ambition en termes de contribution aux politiques publiques que l’on attribue ou non le qualificatif de « royale » à une commission d’enquête (D’Ombrain, 1997).

Ce sont généralement les objectifs établis dans le mandat d’une enquête publique qui permettent de déterminer la catégorie concernée. Toutefois, la distinction entre les deux types est davantage théorique qu’empirique, la plupart des enquêtes comportant dans les faits des éléments rétrospectifs et prospectifs (Gow, 2007). Schwartz (1997) juge que ce mélange est à éviter et que les mandats des enquêtes devraient être clarifiés pour ne viser qu’un aspect. Cette position nous semble cependant difficile à réconcilier avec le pouvoir de recommandation associé à l’enquête publique, toujours susceptible d’avoir une implication en matière de politique publique.

Au moyen de la typologie des ressources de Hood (1983), on peut situer l’enquête publique en tant qu’instrument nodal (*nodality*), en ce sens qu’elle fait partie du réseau des dispositifs informationnels de l’État. La recherche à son sujet montre cependant qu’elle peut accomplir une multitude de fonctions et revêtir plusieurs significations. Ainsi, en plus d’être potentiellement un outil d’analyse et de redéfinition des politiques publiques (Aucoin, 1987), elle constitue également un exercice de réflexivité gouvernementale en amenant un gouvernement à « s’interroger sur le but, les moyens et les fins de l’exercice de son pouvoir » (Curtis, 2015 : 21). Par la conception et la diffusion de cadres d’idées, les enquêtes publiques ont la capacité d’agir comme des mécanismes d’aiguillage du changement, c’est-à-dire qu’elles disposent d’une capacité à en affecter la direction sans le provoquer directement (Bradford, 1999). D’un point de vue légèrement plus cynique, elles sont également perçues comme un moyen commode pour légitimer une décision déjà prise (Bergeron & Lemieux, 1992) ou encore étouffer une controverse (Salter, 2003). Salter insiste néanmoins sur le fait qu’il s’agit davantage d’une idée reçue plutôt qu’une réalité établie scientifiquement.

Dans un chapitre consacré aux commissions d'enquête royales, Jenson (1994) insiste sur la fonction de représentation de l'enquête publique, qui constitue un forum permettant de conjuguer savoir spécialisé sur les politiques et la démocratie. En ce sens, l'enquête favorise un décloisonnement de la gestion de problèmes sociaux (Scala, 1997). Ainsi, le déclenchement d'une enquête publique crée un lieu de débat, de nature temporaire, associé à un secteur de politique publique (Boin, 't Hart, & McConnell, 2009; Bourque & Avignon, 2015; Jenson, 1994). Boin, 't Hart et McConnell (2009) précisent que l'enquête constitue un point d'accès alternatif au processus de production des politiques publiques (*policy venue*) dont vont tenter de tirer profit les acteurs. Toutefois, la façon concrète dont ils en font (ou tentent d'en faire) usage n'est pas discutée par les auteurs.

L'enquête publique en tant que processus peut également avoir un effet de renforcement des capacités (*capacity building*) pour les groupes d'intérêts qui y participent, notamment à travers l'octroi d'un financement (Salter & Matthews, 2015). En outre, la participation assure à son tour un gain d'expertise et de visibilité. En revanche, les recherches qui s'intéressent spécifiquement aux interactions entre les acteurs et les enquêtes publiques sont peu nombreuses (Bourque & Avignon, 2015). Bourque et Avignon soulignent plus particulièrement le besoin de travaux comparant les enquêtes publiques touchant un même secteur dans deux provinces différentes. Tous ces constats incitent à adopter une démarche de recherche attentive aux comportements stratégiques qui se tissent autour de l'enquête publique dans une perspective comparative.

Le rapport, qui marque l'aboutissement du processus, constitue un autre élément par lequel appréhender les effets de l'enquête sur l'action publique. En effet, ce document donne à voir les catégories conceptuelles sur la construction et la désignation d'un phénomène social en problème public, ainsi que celles sur les prescriptions pour intervenir à son sujet (Dupuy et Pollard, 2009; Salter, 2007). En analysant une série de dix enquêtes publiques sur la police au Québec entre 1894 et 1966, Brodeur (1979, 1984) constate un phénomène de répétition à ce niveau. Ainsi, une succession d'enquêtes reçoivent un mandat identique, appréhendent le problème sous le même angle et, conséquemment, aboutissent à des recommandations très similaires. En outre, le changement qui se produit dans leur foulée demeure très limité. C'est uniquement par l'effet cumulatif de leur succession qu'elles parviennent à infléchir les politiques en place. Brodeur

propose donc à l'analyste de considérer les enquêtes publiques comme inscrites dans des séries ouvertes, plutôt que comme objet singulier.

L'horizon temporel des enquêtes analysées par Brodeur incite toutefois à la prudence avant de transposer directement ses conclusions à une période plus récente. Néanmoins, sa recommandation d'appréhender leur effet cumulatif sur une période plus longue demande à être explorée plus en profondeur pour le secteur spécifique des enquêtes sur la police, notamment sur les liens qu'entretiennent entre eux (ou non) les discours des diverses enquêtes qui ont abordé ce sujet à travers le temps. De plus, malgré les travaux précurseurs de Brodeur, l'analyse d'un phénomène unique à partir d'une série de rapports demeure un objet de recherche émergent sur le plan de la méthode (Boudes & Laroche, 2009). Cette thèse se veut une contribution sur ce plan en analysant deux séries de rapports à partir d'une perspective comparative sensible aux liens existants entre les cas.

Le rapport d'enquête publique peut aussi être abordé à partir de la façon dont il met en récit un phénomène. Le survol de la littérature scientifique sur les récits de politique publique montre que le rapport en tant qu'objet d'étude a, étonnamment, fait l'objet de relativement peu de publications. Il existe néanmoins des exceptions, qui sont pour la plupart issues de travaux récents. Ainsi, Boudes et Laroche (2009) appliquent l'analyse narrative aux rapports d'enquête post-crise pour étudier leur fonction de création de sens (*sensemaking*). Plus récemment, Outram s'inspire également d'une approche par le récit pour analyser un rapport unique sur la lutte au dopage sportif en Australie (Outram, 2015). Dans sa thèse doctorale sur la constitution des récits sur la disparition des États atolliens, Damien Vallot (2015) inclut les rapports scientifiques du GIEC dans sa documentation, sans toutefois les inscrire au cœur de sa démarche de recherche ; ceux-ci n'étant qu'une source de données parmi d'autres. Enfin, Radaelli, Dunlop et Fritsch (2013) analysent les récits contenus dans les études d'impact produites par la Commission européenne.

La troisième composante de la trilogie, le processus de réforme, n'est pas une conséquence automatique d'un événement ou d'une enquête publique, puisqu'il dépend de la configuration de diverses forces et influences à un moment précis (Savage, 2007). Comme le montre Savage avec

une analyse des réformes policières en Grande-Bretagne depuis les années 1970, plusieurs facteurs sont à l'œuvre. Ainsi, il identifie cinq forces de transformation des politiques publiques ou « *policy drivers* », dont aucune n'est le propre du secteur policier : l'échec systémique des politiques en place, les influences étrangères, le nouveau management public, les dynamiques internes et la politisation des enjeux de loi et d'ordre. Pour Savage, l'échec systémique revêt cependant une importance particulière.

Selon Savage (2007), l'autorité publique peut entreprendre des réformes suivant trois niveaux croissants d'importance. Ainsi, le premier concerne des changements qui consistent en des ajustements mineurs touchant une seule politique. Le deuxième niveau consiste en l'adoption d'un programme de réforme qui touche cette fois plusieurs politiques publiques. Enfin, le troisième niveau, de nature paradigmatique, porte non seulement sur les politiques, mais traduit également un changement cognitif dans les façons d'envisager certaines questions. Cette classification, même si Savage ne le mentionne pas explicitement, correspond à celle développée par Hall (1993) pour analyser le changement touchant les politiques macro-économiques en Grande-Bretagne. Nous reviendrons sur la question du changement, et plus particulièrement de sa nature, dans la dernière partie de la revue de littérature.

Les travaux de Savage (2007) sont d'un intérêt particulier, notamment parce qu'ils mettent à profit des éléments tirés du champ d'études des politiques publiques, comme les réseaux de politiques publiques (*policy networks*). Savage mentionne également l'*Advocacy Coalition Framework* de Sabatier et Jenkins-Smith (1999), dont il se sert pour expliquer l'influence des groupes d'intérêts policiers sur l'agenda des réformes gouvernementales. Son analyse met ainsi l'accent sur le rôle joué par des entrepreneurs de politique publique issus des milieux policiers, mais laisse malheureusement de côté les acteurs de la société civile. Elle n'offre pas non plus de réflexion de nature théorique sur les liens qui peuvent être établis entre les incidents, les enquêtes publiques et le système d'acteurs. Ainsi, « l'enchaînement de forces et influences » [notre traduction] (2007 : 44) avancé comme explication du changement échappe toujours en bonne partie à l'analyse. Notre thèse cherche justement à décortiquer plus en profondeur cet enchaînement en explorant les répercussions des incidents sur le secteur de politique publique, mais dans une perspective élargie qui inscrit l'évènement dans une temporalité plus longue.

Ce qui précède montre bien la pertinence d'inclure les incidents, les enquêtes publiques et les réformes dans un cadre d'analyse du changement dans un secteur de politique associé à la police. Cependant, on constate également que toutes les parties de la trilogie ne sont pas toujours présentes et demeurent variables suivant le contexte. Enfin, au niveau sociologique, chacun des trois éléments est sous-tendu par un ensemble de comportements de la part d'acteurs actifs dans le secteur de politique publique. C'est donc à eux qu'il convient maintenant de s'intéresser.

2.8 Les participants à l'action publique

Les associations de policiers sont considérées comme des acteurs incontournables dans les processus de réformes touchant la sécurité publique en Angleterre, en Australie, aux Pays-Bas et au Canada (Berry, O'Connor, Punch, & Wilson, 2008; Ferdik, Rojek, & Alpert, 2013; Huey & Hryniewicz, 2012; Marks & Fleming, 2006; McLaughlin & Murji, 1998). Paradoxalement, leur rôle dans les dynamiques d'action publique du secteur policier demeure mal connu (Berry et al., 2008; Huey & Hryniewicz, 2012; Walker, 2008). Même si la plupart des travaux sur le sujet sont relativement récents, l'influence des associations dans le processus de politique publique aux États-Unis est abordée pour la première fois dans une publication scientifique par Juris (1971), qui prévoit que ce phénomène prendra un ampleur croissante dans l'avenir. Quelques années plus tard, toujours dans le contexte américain, Bent (1974) les définit comme des acteurs politiques à part entière, notamment en raison des techniques qu'elles emploient pour atteindre leurs objectifs. Ces articles n'ont cependant pas donné lieu à des agendas de recherche conséquents, il s'agit toujours d'un thème à la fois largement négligé, même si fondamental pour comprendre l'évolution des politiques publiques du secteur policier (Walker, 2008). Cette méconnaissance s'explique en partie par une certaine tendance de la recherche à conceptualiser étroitement la police comme le bras armé de l'État, et conséquemment à négliger quelque peu son action à titre d'acteur indépendant au sein du système politique (Huey & Hryniewicz, 2012).

Les policiers de la base qui composent l'essentiel des membres des associations de policiers sont particulièrement hostiles envers les réformes introduites par des civils, surtout si elles changent la définition de leurs tâches ou l'évaluation qui en est faite (Skogan, 2008). Conséquence logique, les associations sont reconnues pour s'être fréquemment opposées à l'introduction de

toute forme de contrôle civil des activités de leurs membres (Finnane, 2008; A. J. Goldsmith & Lewis, 2000; Landau, 2000; Lewis, 2000; Skogan, 2008; Walker, 2001). À titre d'exemple, Walker (2001) retrace l'histoire des mécanismes de contrôle externes de la police aux États-Unis et montre comment ces derniers ont servi d'ennemi commun aux associations policières. La résistance des syndicats policiers s'est soldée dans un certain nombre de cas par la disparition de ces mécanismes et, plus fréquemment, par la limitation de leurs pouvoirs. En revanche, la situation n'est pas toujours aussi tranchée, puisque la *Police Federation* a appuyé publiquement l'instauration d'un mécanisme de contrôle indépendant au Royaume-Uni (Prenzler, 2015b).

L'action et le positionnement des associations policières dans le débat s'expliquent par leur nature, mais aussi par leur histoire. Comme l'ont bien montré McLaughlin et Murji (1998) avec le cas de la *Police Federation* en Angleterre, des récits (*storylines*) ancrés profondément dans l'histoire et la culture organisationnelles peuvent expliquer son positionnement, mais aussi constituer une ressource pour contrer un projet de réforme. En outre, puisque les syndicats civils sont officiellement interdits aux policiers⁷, ce sont ces associations de salariés qui défendent publiquement leurs intérêts. Elles regroupent à la fois les sous-officiers et les officiers, c'est-à-dire les employés subalternes et leurs cadres, à l'exception des cadres supérieurs. La situation monopolistique de l'association comme porte-parole unique de la presque totalité des membres d'une organisation lui permet « d'exercer un contre-pouvoir d'une redoutable efficacité » (Brodeur 2003 : 348). Viau et Bellemare (2000) soulignent que l'appartenance de la quasi-totalité des membres à un seul et même syndicat est pour le policier de la base la source d'un conflit de loyauté entre ses dirigeants (haute direction, élus) et son association. Le cas de Toronto, documenté par Force (2002), est un exemple frappant où un syndicat policier s'est ouvertement opposé à sa direction politique et administrative. C'est d'ailleurs par crainte de conflits du genre que le droit de se syndiquer a été refusé aux policiers de la Gendarmerie royale du Canada (Adams, 2008 ; Viau & Bellemare, 2000). Comme le souligne bien Walker (2008) dans une revue des recherches sur les syndicats policiers, ces derniers ont un impact direct (et négatif) sur l'imputabilité et la discipline. La force du syndicalisme policier apparaît notamment

⁷ Au Québec, le Code du travail précise que les policiers ne peuvent être membres d'une association de salariés qui n'est pas formée exclusivement de policiers ou qui est affiliée à une autre organisation. Ils ne disposent pas du droit de grève. Les policiers de la Sûreté du Québec font l'objet d'un régime distinct, reposant sur la *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, L.R.Q. c. C-27.

susceptible d'amplifier le phénomène de la solidarité de protection, discuté plus haut. Ainsi, la puissance des syndicats est un facteur qui contribue à miner la capacité de la haute direction d'exercer un contrôle interne efficace de l'organisation policière et constitue, de ce fait, un frein à l'imputabilité des policiers (Viau & Bellemare, 2000).

Comme l'illustrent Viau et Bellemare (2000) avec le cas de la Sûreté du Québec, la force des associations policières, et la faiblesse des dirigeants policiers qui en constitue le pendant, s'est érigée sur des concessions politiques successives de la part d'élus désireux de s'acheter la collaboration des policiers. Ainsi, les négociations entre le pouvoir politique et le syndicat ont mené à un renforcement de la capacité de résistance des policiers aux mécanismes de contrôle interne et externe, généralement en échange d'augmentations salariales moindres.

En plus des policiers de la base, les hauts gestionnaires d'organisations policières ont eux aussi tendance à se montrer réfractaires aux diverses formes de contrôle civil de leurs activités (Viau & Bellemare, 2000). Savage, Cope et Charman (2000 : 173-183) nuancent ce portrait pour l'Angleterre dans leur analyse de l'activité de l'*Association of Chiefs of Police* en tant que groupe d'intérêt en montrant que les stratégies de ces acteurs dépassent la simple opposition. Ils distinguent à cet effet trois formes d'engagements pour cet acteur collectif dans le débat public. La première, l'« *agenda-resistance* », se caractérise par l'opposition complète envers la réforme et le refus pur et simple de reconnaître sa nécessité. Savage et ses collaborateurs soutiennent qu'il s'agit d'une forme traditionnelle d'engagement qui laisse de plus en plus place à des stratégies plus raffinées. Sur ce dernier point, Landau (2000) abonde dans le même sens pour le contexte canadien, en soutenant que la résistance ouverte tend à être abandonnée par les chefs de police. Un exemple en a été donné au Canada en 2009, lorsque l'Association des chefs de police de Colombie-Britannique s'est prononcée publiquement en faveur d'une forme de participation civile dans les enquêtes sur la police (CBC News, 2009). Cependant, un changement de discours ne fait pas foi de tout et l'expérience du bureau d'enquête civil ontarien montre bien qu'une résistance active peut être manifestée malgré un appui officiel (Landau, 2000 ; Marin, 2008, 2011). La seconde forme d'engagement, l'« *agenda reshaping* », consiste en une participation active au processus avec l'objectif d'orienter ce dernier dans un sens jugé désirable ou d'en neutraliser certains aspects considérés négatifs. Elle peut également dans certains cas mener à

une capture de l'agenda de la réforme pour le faire correspondre avec les intérêts perçus par le groupe. Enfin, la dernière forme est celle de l'« *agenda-setting* ». La stratégie adoptée est cette fois plus proactive, car l'objectif n'est plus ici de se contenter de réagir à une proposition émise par quelqu'un d'autre, mais plutôt de faire preuve d'initiative et de proposer de nouvelles politiques/réformes, de façon à dicter le contenu de l'agenda.

Les politiciens débattent en général peu des politiques touchant le maintien de l'ordre (McLeay, 1990) et se montrent particulièrement réticents à adopter des réformes perçues négativement par les milieux policiers (Lewis, 2000). Comment expliquer cette situation ? Selon Lewis, les acteurs policiers (syndicats et chefs de police) occupent auprès des politiciens une « position privilégiée », un concept défini à l'origine par Lindblom (1977) pour traduire l'influence exercée par les milieux d'affaires sur les décideurs publics. Lewis reprend cette idée afin d'exprimer l'ascendant des groupes d'intérêts policiers sur le politique, sans toutefois expliquer dans le détail ce qui expliquerait cette influence. Des éléments de réponse se trouvent chez McLeay (1990), qui soutient que la position de l'institution policière dans la structure du pouvoir étatique, à titre de bras coercitif de l'État, facilite l'accès de ses représentants au processus décisionnel gouvernemental. Face aux acteurs policiers ayant le statut d'initiés (*insider group*), McLeay constate que très peu d'acteurs non policiers sont reconnus par l'État comme des intervenants légitimes dans les débats concernant la police et son travail. Conséquemment, peu d'acteurs de la société civile participent aux délibérations sur les politiques publiques policières. Ceci correspond bien à la définition d'une « niche de politique publique » (Browne, 1990), dans laquelle un secteur (ou sous-système) est dominé par un petit nombre d'acteurs partageant des vues semblables. Enfin, la position spéciale des acteurs policiers repose également sur le monopole de l'expertise sur les questions policières dont ils bénéficient aux yeux des décideurs : « [t]hey appear to be regarded by governmental decision-makers as the key owners of specialized information on all sorts of issues relating to policing practices [...] Their expert knowledge is part of the regular policy process » (Browne, 1990 : 628).

Les rapports de l'ombudsman de l'Ontario (Marin, 2008, 2011) sur l'Unité d'enquêtes spéciales (UES), unité d'enquête indépendante composée de civils, illustrent concrètement la forte tendance à l'inertie du politique dans le contrôle externe de la police associée à la position privilégiée des acteurs policiers. Dans son premier rapport, l'ombudsman affirme que

[l]'historique de la surveillance exercée sur la police en Ontario est marqué par une succession de gouvernements qui ont réagi de manière réflexive chaque fois qu'une controverse éclatait. L'intérêt du gouvernement à réformer l'UES a donc été le plus souvent incomplet et de courte durée. Il a fallu bien des années, et des demandes réitérées pour un financement adéquat de l'UES et pour des directives réglementaires sur la coopération de la police, avant de voir le début de vraies réformes. Bien que reconnaissant la valeur d'un système indépendant d'enquête criminelle sur la police, les gouvernements ont cherché des solutions neutres et ont évité d'adopter des mesures qui pourraient paraître trop menaçantes au secteur policier. Malheureusement, cette approche n'a pas éliminé les problèmes de coopération de la police, mais les a mieux dissimulés (2008 : 113).

Dans son second rapport, destiné à vérifier dans quelle mesure le gouvernement a donné suite à ses recommandations, l'ombudsman

conserve l'impression durable que le Ministère se refuse à considérer toute réforme qui pourrait s'avérer trop déplaisante pour le secteur policier. Le Ministère se contente d'adopter des solutions partielles et d'esquiver les tempêtes médiatiques. [...] La position actuelle du Ministère va à l'encontre de la promesse d'une surveillance civile puissante et indépendante des activités policières, minant ainsi la confiance du public face aux services policiers (2011 : 4).

Le regard porté sur les acteurs impliqués dans les réformes touchant le maintien de l'ordre nous mène à un constat intéressant pour l'orientation de la recherche. En effet, la réflexion relative aux positions respectives des divers types d'acteurs impliqués dans les réformes du contrôle externe de la police gagnerait à être raffinée dans une perspective sociologique, centrée sur les ressources d'action publique. Un tel examen permettrait notamment de mieux détailler les assises de la position privilégiée des acteurs policiers dans ce secteur, tout en expliquant *a contrario* les difficultés des groupes de la société civile pour s'y constituer en interlocuteurs crédibles.

2.9 Les réformes des politiques publiques du contrôle de la police

Comparativement aux autres grandes missions de l'État, le secteur policier se distingue par le fait qu'il a été peu réformé (Savage, 2007). Ce constat est particulièrement approprié en ce qui concerne le contrôle externe de la police. Les « non-politiques » y sont nombreuses et bien des projets de réforme sont abandonnés en cours de route (Smith, 2005). Plusieurs chercheurs qui s'intéressent aux réformes de la police publique soutiennent la thèse proposant que les réformes

y soient cycliques et que le changement produit soit incrémental (Prenzler, 2015b; Savage, 2007; Smith, 2005). Nous insisterons dans ce qui suit sur les travaux de Smith (2005), qui a analysé dans la longue durée le changement des politiques du contrôle externe de la police publique en matière de traitement des plaintes contre des policiers.

En étudiant l'évolution du traitement des plaintes contre la police en Angleterre et au pays de Galles pendant une période de 40 ans, Smith (2005) met en évidence la façon dont les associations de policiers ont été historiquement en mesure de neutraliser les réformes destinées à introduire des mécanismes indépendants d'enquête. Ses travaux lui ont permis d'identifier un cycle de réformes bien précis qui s'est reproduit à quatre reprises au cours des quarante dernières années.

Ce cycle présente une parenté intéressante du point de vue de l'analyse des politiques publiques avec l'*issue-attention cycle* de Downs (1972). En effet, les deux cycles se déclenchent lorsque l'opinion publique se saisit d'un problème. Pour Smith, le début d'un cycle est généralement marqué par un scandale ou une accumulation de bavures policières. Des acteurs se mobilisent pour faire pression sur le gouvernement, lui demandant d'agir. À travers les médias, l'opinion publique en vient à considérer qu'il y a un problème à régler. Conformément au postulat de Jones et Baumgartner (2005), l'accumulation de pression capte l'attention limitée des décideurs. La puissance publique entre en action et le processus de réforme démarre.

Smith (2005) montre comment le pouvoir des différentes factions évolue tout au long du cycle. Ainsi, les acteurs favorables à l'instauration d'une réforme musclée sont plus influents au début du cycle, lorsque les victimes des fautes policières et leurs appuis sont fortement mobilisés, et que l'attention publique est fixée sur le problème. Ces acteurs incluent typiquement des défenseurs des droits civiques, des leaders de groupes issus des minorités ethniques, des universitaires et des politiciens préoccupés par les abus policiers (Prenzler, 2011). De plus, les opinions publiques sont généralement favorables aux réformes prônant un contrôle plus serré de la police (Prenzler, 2011 ; Prenzler, Mihinjac, & Porter, 2013). Or, l'opinion publique est une source de pouvoir potentielle pour un acteur (Sabatier & Weible, 2007). En effet, un groupe disposant d'un appui populaire peut s'en servir pour faire pression sur l'État, pour marginaliser

ses opposants ou pour obtenir certaines ressources. C'est pourquoi les étapes initiales du cycle sont généralement favorables aux groupes appuyant la réforme (Smith, 2005).

À l'instar de Downs, Smith (2005) montre cependant que la situation tend à se renverser par la suite. Ainsi, l'intérêt du public décline graduellement. Le fait que les bavures policières ne touchent concrètement qu'une faible minorité de la population contribue notamment à ce déclin. En l'absence de nouveaux incidents médiatisés, le public se lasse et son attention se détourne vers d'autres questions. Il en va de même pour les décideurs politiques, dont l'attention est monopolisée par des problèmes plus immédiats. En outre, avec le passage du temps, certains groupes ou individus favorables au changement quittent l'arène du débat ; par exemple, des personnalités influentes passent à autre chose après avoir effectué leur contribution. Des alliances se défont. En conséquence, les partisans de la réforme perdent graduellement de leur influence sur le processus d'action publique. Ce phénomène profite aux groupes de policiers, qui ne sont pas aussi sensibles à cet effet de démobilisation. Ils font en effet par nature partie intégrante du secteur de politique publique et leurs alliances sont moins fluides que celle de leurs opposants. Le temps joue pour eux.

À la suite de l'affaiblissement des partisans de la réforme, le pouvoir associé à l'expertise⁸ opérationnelle des policiers pèse de plus en plus lourd dans la balance (Smith, 2005). Cette expertise constitue ainsi une ressource mobilisée par les groupes dans le cadre de la lutte politique (Saint-Martin, 2010). Pour ce faire, une « situation d'expertise », qui appelle la combinaison d'une problématique et d'un savoir spécialisé, doit être présente (Cresal, 1985 cité dans Hassenteufel, 2011). Celle-ci surgit lorsque les acteurs en charge d'un dossier ou d'une institution considèrent, pour une raison ou une autre, que les routines en place ou les savoirs expérientiels à leur disposition ne suffisent plus pour faire face à une situation donnée (Neveu, 2015 : 52-53).

Pour Smith (2005), l'expertise des groupes policiers leur permet d'influencer les acteurs responsables du projet de réforme et d'infléchir graduellement la dynamique de changement. En

⁸ L'expertise est définie ici comme la possession de connaissances, habiletés, ou expériences relativement limitées reconnues par les pairs et conférant un statut et une autorité auprès de certains segments de la population (Crozier & Friedberg, 1977; Fischer, 2009).

conséquence, peu importe les intentions initiales des instigateurs du cycle, les groupes de policiers parviennent fréquemment à limiter l'étendue des réformes qui leur sont imposées. Ceci explique pourquoi plusieurs commissions d'enquête ont mis de l'avant les mêmes recommandations sans que des changements majeurs se soient produits entretemps (Prenzler, 2004, 2015b). D'où un changement essentiellement incrémental de faible amplitude, qui porte les germes du prochain cycle de réforme. L'hypothèse sur la nature cyclique du processus de réforme débouchant sur un changement essentiellement incrémental mérite d'être considérée. De fait, elle constitue un des éléments examinés dans cette thèse.

2.10 Conclusion

L'exploration de la littérature scientifique montre que les mécanismes de contrôle externe de la police pour les cas d'incidents critiques peuvent être conçus comme des mesures d'imputabilité destinées à assurer la légitimité, non seulement de l'institution policière, mais également celle d'autres composantes de la société comme l'État et le pouvoir politique. Les travaux abordés apportent un éclairage sur l'organisation policière et les dynamiques particulières qui s'y déroulent, ainsi que sur les réalités concrètes du travail policier. C'est dans ce contexte que s'inscrivent certains phénomènes au cœur des questions d'imputabilité touchant la police, comme la solidarité de protection et la déviance. Ainsi, la déviance de la police publique trouve sa source dans des éléments intrinsèquement liés à cette institution et au milieu dans lequel elle doit intervenir. La déviance organisée et visant des fins institutionnelles (liées de près à l'exercice des fonctions, comme l'utilisation de la force) apparaît comme étant particulièrement difficile à combattre. Les sections suivantes de la revue de littérature montrent comment, dans une société démocratique telle que la nôtre, le type spécifique de mécanisme étudié dans cette thèse s'inscrit en fait dans un enchevêtrement de contrôles divers. Par la suite, les divers modèles de contrôle externe de la police sont expliqués. Les trois dernières parties de la revue touchent à des travaux portant sur les diverses composantes de l'action publique dans le secteur policier. Dans un premier temps, c'est le thème du triptyque incident — enquête publique — réforme qui est abordé. Ensuite, les principaux acteurs du secteur des enquêtes sur la police sont présentés. Enfin, la nature du changement observé dans les processus de réformes touchant la police est examinée.

Cette revue de littérature met en évidence un certain nombre d'angles morts à explorer dans une étude portant sur les réformes de ces mécanismes dans une perspective d'action publique. Au bénéfice du lecteur, il nous semble pertinent de les souligner en conclusion de ce chapitre, car ils constituent la justification de la démarche de recherche qui est exposée dans la suite de cette thèse. Un premier constat de nature générale est que les mécanismes d'enquête destinés à déterminer la responsabilité criminelle de policiers lors d'incidents critiques ont été très peu étudiés, particulièrement au Canada. Au pays comme ailleurs, la vaste majorité des études du domaine plus général du contrôle externe de la police s'est concentrée sur les mécanismes d'enquêtes destinés aux inconduites policières. La recherche sur les mécanismes de contrôle qui sont spécifiques aux incidents critiques reste donc, dans une large mesure, à faire.

Dans le même ordre d'idée, les dynamiques d'action publique entourant le contrôle de la police demandent à être explorées plus en profondeur. Afin d'ouvrir la boîte noire que constitue « l'enchaînement de forces et d'influences » mentionné par Savage (2007 : 44), il est nécessaire de porter attention à un certain nombre d'éléments précis, dont l'importance est soulignée par les chercheurs s'intéressant à la police. Un premier élément incontournable concerne l'étude des acteurs et leur comportement stratégique, notamment les associations policières et les groupes de la société civile. Une sociologie fine des acteurs, s'intéressant aux ressources et au comportement stratégique, est incontournable afin d'éviter une perspective désincarnée du processus de réforme. Une autre composante mise de l'avant par la revue de littérature concerne la place centrale occupée par les événements focalisant dans les réformes touchant la police. Les enquêtes publiques sont un troisième élément sur lequel insistent des travaux liant scandale et réforme de la police. En dépit de l'importance qu'elles occupent, certaines questions demeurent. Au premier titre, comment s'inscrivent-elles concrètement dans notre secteur de politique publique ? C'est une question à laquelle nous devons apporter une réponse tout en accordant une attention particulière aux phénomènes de répétition qui les caractérisent.

Enfin, à un niveau plus macroscopique, l'hypothèse avancée par des auteurs concernant la nature cyclique du changement dans le secteur policier doit à notre avis être mise à l'épreuve à la fois pour le contexte canadien et pour le secteur très spécifique qui nous intéresse. Pour ce faire, le recours à un cadre analytique mobilisant des théories propres au domaine de l'analyse des

politiques publiques s'impose, mais pas n'importe lequel. Le cadre doit en effet permettre de rendre compte adéquatement du type de changement (incrémental ou brusque) observé dans les politiques encadrant les enquêtes sur la police lors d'incidents critiques. Enfin, il doit aussi tenir compte des cadres d'idées spécifiques au secteur des enquêtes sur la police.

CHAPITRE 3 : CADRE THÉORIQUE

Le chercheur reconstruit le phénomène qu'il cherche à comprendre, d'une part, en le délimitant en objet d'étude et, d'autre part, par la sélection des concepts qui sont destinés à le traduire (Van Campenhoudt & Quivy, 2011). En raison de l'importance que revêtent ces deux ensembles d'opérations, il importe de les expliciter. C'est pourquoi ce chapitre expose la façon dont le phénomène étudié dans la thèse est circonscrit, ainsi que l'appareillage théorique qui est mobilisé pour l'appréhender. En effet, la complexité de l'action publique étant impossible à capter dans sa totalité, l'analyse doit se concentrer sur des aspects forcément plus restreints. Enfin, les théories et concepts qui ont été jugés les plus à même de refléter les dynamiques à l'œuvre sont expliqués et agencés en un modèle analytique. C'est à partir de ce modèle que les chapitres analytiques de la thèse doivent être compris.

3.1 Délimitation de l'objet de recherche

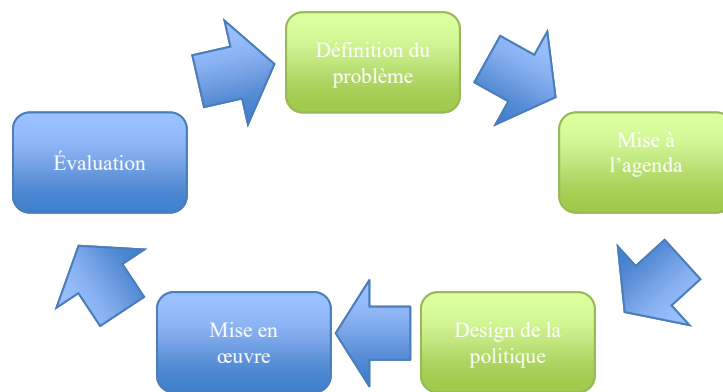
3.1.1 Le processus d'élaboration des politiques publiques

La perspective préconisée dans cette recherche s'affranchit de la conception traditionnelle considérant que les politiques publiques sont produites dans le cadre d'une série d'étapes se succédant logiquement les unes après les autres, approche dont la valeur a été fortement remise en cause depuis la fin des années 1980 (Sabatier, 2007). Ainsi, des « étapes » du cycle se produisent fréquemment dans le désordre, voire sont inexistantes, et ce qui est observé par les chercheurs correspond en fait davantage à une sorte « d'anarchie organisée » (Garraud, 1990). Le processus de production des politiques publiques est donc plus chaotique et forcément moins rationnel dans son ensemble que celui postulé par l'approche séquentielle traditionnelle. En effet, même si cette dernière demeure pertinente en tant qu'outil d'analyse, elle ne constitue plus aux yeux des chercheurs une modélisation adéquate de l'action étatique (DeLeon, 1999). Fortement centrée sur l'État, l'approche séquentielle est très légaliste et *top-down* dans sa conceptualisation de la production des politiques publiques (Sabatier, 1986), tandis que la perspective de la sociologie de l'action publique est plus large et s'intéresse davantage aux acteurs de la société civile (Hassenteufel, 2011).

Néanmoins, l'approche séquentielle conserve sa pertinence en tant qu'outil heuristique, notamment en opérant une réduction de la complexité par la catégorisation de processus

particuliers et en permettant de situer les frontières de l'analyse (DeLeon, 1999; Muller & Surel, 1998). Comme le soulignent Muller et Surel, elle constitue également une invitation à sociologiser les « étapes » de façon à rompre avec une conception plus traditionnelle de nature juridique. C'est dans cette optique que le concept d'étape est abordé ici. En effet, il sert essentiellement à souligner les aspects des réformes sur lesquels l'analyse des interactions d'acteurs se concentre. Le graphique ci-dessous reprend les cinq étapes identifiées par Howlett et Ramesh (1995) afin de montrer celles (en vert) qui sur lesquelles se concentre la thèse. De fait, elle englobe la formulation d'un problème associé aux enquêtes de la police sur la police, son entrée sur les agendas public et institutionnel et l'adoption par les pouvoirs publics (avec une loi) d'une solution fondée sur le modèle civil indépendant pour y remédier.

Figure 1 La recherche située par rapport au cycle des politiques publiques



3.1.2 Dimensions analysées

En plus des étapes présentées ci-dessus, la construction de l'objet d'analyse impose également de préciser ce qui retiendra notre attention parmi les multiples dimensions propres aux politiques publiques. Pour ce faire, nous avons recours à la typologie élaborée par Hassenteufel (2010 : 181). Ainsi, toute politique publique peut-être décomposée en sept dimensions, qui constituent autant de portes d'entrée pour l'analyse de l'action publique :

1. **dimension cognitive** : la façon dont sont construits les problèmes, la formulation, la hiérarchisation et la légitimation des objectifs, ainsi que les raisonnements qui sous-tendent les orientations préconisées.
2. **dimension normative** : les normes juridiques de la politique publique.

3. **dimension institutionnelle** : les institutions permettant la formulation, l'adoption et la mise en œuvre d'une politique publique.
4. **dimension instrumentale** : les instruments d'action publique adoptés et leur mode d'utilisation.
5. **dimension processuelle** : les modalités de la mise sur agenda, d'adoption et de mise en œuvre, c'est-à-dire la structure des interactions entre les acteurs de la politique publique.
6. **dimension politique** : les acteurs dominants d'une politique publique.
7. **dimension des effets** : les résultats de la mise en œuvre en termes d'*outcomes*.

Cette thèse touche aux dimensions cognitive, institutionnelle, processuelle et politique, puisque les idées et interactions des acteurs sous la contrainte des facteurs institutionnels sont intégrées au cadre analytique. Comme on peut le voir, les dimensions retenues font appel aux trois grands « outils » de l'analyse de l'État en action, c'est-à-dire les approches centrées sur les intérêts, les institutions et les idées, aussi appelées les « trois i » (Palier & Surel, 2005). Palier et Surel soulignent qu'il est plus fructueux au point de vue analytique de s'intéresser à l'articulation entre ces trois éléments que de les considérer comme mutuellement exclusifs. Dans un premier temps, cette façon de faire permet d'augmenter la profondeur de la réflexion en décomposant l'objet d'étude en une multitude d'éléments, en plus d'enrichir le questionnement et la constitution d'hypothèses. Dans un second temps, replacer les constats effectués pour les « trois i » dans une perspective dynamique permet de déterminer leur importance relative à chaque « étape » et de mettre en lumière des phénomènes d'interaction.

3.1.3 Un cadre hybride et deux niveaux analytiques

L'étude séminale de Graham Allison (1969) sur la crise des missiles à Cuba montre bien l'intérêt découlant de l'utilisation de plusieurs lentilles conceptuelles pour étudier un même phénomène. En effet, une telle approche permet d'avoir une perspective enrichie de l'objet d'étude, puisque des éléments qui échappent à un niveau de lecture peuvent être révélés par un autre. Suivant la même philosophie, le cadre théorique de cette recherche repose sur une approche de sociologie politique de l'action publique (Hassenteufel, 2011) à laquelle sont greffés des apports de la théorie des équilibres ponctués (Jones & Baumgartner, 1993); ceci afin d'établir un portrait plus riche des cas étudiés en misant sur deux niveaux d'analyse. La perspective théorique insiste sur une lecture endogène centrée sur les interactions se déroulant dans chaque secteur de politique

publique et sur les cadres d'idées qui y sont dominants. En outre, Hassenteufel (2011) suggère de transposer à l'analyse de l'action publique les constats faits par Degeling et Colebatch (1984) à propos des organisations, soit que la compréhension des processus implique de s'intéresser non seulement aux individus, mais aussi aux éléments qui structurent leurs interactions. De fait, le cadre de cette recherche est conçu de façon à permettre d'intégrer des éléments comme les institutions ou les chocs externes qui affectent les interactions se déroulant au sein du secteur de politique publique.

Le caractère hybride du cadre théorique vise à compenser les faiblesses de chaque approche qu'il combine. Ainsi, le recours à l'approche sociologique permet d'approfondir la connaissance sur les acteurs présents dans le secteur de politique publique, qui constitue un point faible de la théorie des équilibres ponctués. En effet, comme le soulignent avec à-propos Genieys et Hassenteufel (2012), le traitement des acteurs dans la théorie des équilibres ponctués est plus général (macroscopique) et tend à négliger le détail des comportements, ressources et trajectoires qui les caractérisent. De plus, l'attention que porte la théorie des équilibres ponctués aux interventions extérieures (événements, implication d'acteurs nouveaux) peut introduire un biais dans l'analyse en incitant le chercheur à négliger la capacité des acteurs déjà présents dans un secteur d'élaborer graduellement *de l'intérieur* les conditions pour un changement ultérieur. Cette limitation dans l'analyse du volet endogène du changement découle d'un manque de profondeur dans la connaissance des acteurs présents dans le secteur. En revanche, il apparaît insuffisant de laisser complètement de côté les interventions extérieures, à plus forte raison pour un secteur lié à la police, où comme on l'a vu les réformes sont fortement associées à des événements focalisant. La théorie de Jones et Baumgartner (1993) se révèle également pertinente en raison de l'attention qu'elle accorde à l'utilisation par les acteurs de voies alternatives d'accès au processus de politique publique, sur laquelle nous reviendrons plus loin. Le cadre hybride permet de rendre compte du comportement des acteurs et des idées portées par ceux-ci, en plus de se prêter à une analyse à plusieurs niveaux.

Le cadre théorique original élaboré pour cette recherche comporte deux niveaux d'analyse. Il est conçu pour inclure simultanément les jeux entre acteurs, les évolutions du contexte et le rôle des idées dans le débat. Le premier niveau, appelé micro-situationnel, découle de notre motivation

initiale de comprendre les réformes dans une perspective sociologique. Il est centré sur le système d'acteurs en interactions. Ce niveau permet de s'intéresser aux ressources d'action publique et à la position (centrale ou périphérique) qu'elles permettent aux acteurs d'occuper, ainsi qu'à leur comportement stratégique. Le second niveau, appelé macro-contextuel, vise à donner au modèle la capacité d'intégrer des éléments qui ont été identifiés comme étant liés au processus de changement, mais qui proviennent de l'extérieur du secteur de politique publique. Il permet d'explorer les dynamiques unissant l'incident, l'enquête publique et le système d'acteurs dans les réformes étudiées. Enfin, à chacun des niveaux, une perspective cognitive est mobilisée pour appréhender, à la fois sur le court et le long terme, l'émergence et la formulation du couple problème/solution, ainsi que le cadre d'idées sur lequel s'appuie la politique en place. La perspective nous apparaît également justifiée par la nécessité de donner pleinement sens au comportement des acteurs, puisque les idées sont étroitement imbriquées aux intérêts (Hassenteufel, 2011). Ainsi, c'est ultimement à travers des idées que les intérêts sont définis.

3.2 La sociologie de l'action publique

Le noyau du cadre théorique provient de la sociologie politique de l'action publique, une perspective analytique centrée sur les « interactions d'acteurs contextualisées » (Hassenteufel, 2011 : 115). Dans ce qui suit, la littérature de ce champ est explorée afin d'identifier certains postulats clés du cadre d'analyse. Ainsi, les thèmes de la construction des problèmes publics, de la mise à l'agenda, ainsi que de l'analyse du comportement des acteurs et de leurs systèmes de représentation sont successivement abordés.

3.2.1 Problèmes publics et problématisation

Un postulat de la sociologie de l'action publique repris dans cette recherche concerne le caractère subjectif ou construit des problèmes. L'approche constructiviste des problèmes publics est une tradition de recherche qui s'est d'abord constituée aux États-Unis dans les années 1960 et 1970, sous l'influence des sociologues de l'École de Chicago (Neveu, 2015). Elle postule que les problèmes publics sont des objets socialement construits, c'est-à-dire qu'aucun d'entre eux ne doit son existence à des propriétés spécifiques objectives qui s'imposeraient comme une évidence à tous (Blumer, 1971; Spector & Kitsuse, 1977). Ces auteurs redéfinissent les problèmes publics comme des processus collectifs de définition.

Les travaux séminaux d'Howard Becker (1963) en sociologie de la déviance ont fourni une matrice conceptuelle aux auteurs qui se sont intéressés par la suite à la construction des problèmes publics. En effet, Becker montre qu'un phénomène social comme la déviance n'est pas réductible à certaines caractéristiques substantielles, mais résulte plutôt d'un processus interactif d'étiquetage effectué par des agents sociaux. Les idées de Becker sont d'abord transposées à l'étude des problèmes publics par un autre sociologue de l'École de Chicago, Joseph Gusfield (Gusfield, 1963, 2009). Ce dernier s'intéresse à la constitution d'un problème public sur l'alcool et sa consommation aux États-Unis, notamment au rôle et aux logiques qui guident l'action de certains acteurs, les « entrepreneurs de morale », dans le développement et la publicisation de visions particulières du problème. Enfin, dans les années 1970, les travaux de théoriciens comme Herbert Blumer (1971) ainsi que Malcolm Spector et John Kitsuse (1977) sont associés à l'essor de la perspective constructiviste des problèmes publics. Ces auteurs proposent un véritable programme aux chercheurs qui s'intéressent aux problèmes publics, les invitant à délaisser la recherche des causes « objectives » des problèmes au profit de l'étude des processus de revendication.

Une distinction peut être faite entre les concepts de « problème social » et de « problème public ». Gusfield est le premier à établir cette distinction, soulignant que le premier n'est pas constitué en enjeu de conflit ou de controverse dans les arènes de l'action publique (2009 : 5). En effet, même si dans les deux cas les mécanismes permettant l'émergence dans l'espace social sont les mêmes, les problèmes publics se distinguent par le développement (et, ajoutons-nous, le maintien sur une certaine période) d'une controverse politique au sein d'un « espace politico-administratif » (Knoepfel, Larrue, Varone, & Savard, 2015: 165). À cet élément fondamental, Garraud (1990 : 20) ajoute deux autres critères, qui constituent en fait des prérequis pour le débat politique, soit la structuration d'une demande par des groupes sociaux et la présence d'un conflit entre acteurs porteurs de conceptions distinctes. En résumé, si tout problème public est un problème social, l'inverse n'est pas vrai.

En ce qui concerne le mécanisme d'émergence proprement dit, le passage d'un phénomène social en objet légitime d'action publique passe par un processus cognitif de définition et de qualification, la « problématisation » (Boussaguet, 2009 ; Garraud, 2010).

Cela revient à transformer le malaise vécu en injustice, à le légitimer en fonction d'un système de valeurs et de normes partagé, c'est-à-dire de « monter en généralité » et de transformer un cas en une cause. C'est aussi formuler des revendications, proposer des solutions et, plus encore, désigner des responsables (Boussaguet, 2009 : 228).

Au cœur de cette dynamique se retrouve le triptyque « nommer », « blâmer » et « réclamer », développé initialement en sociologie juridique afin de rendre compte de l'émergence et de la transformation des conflits avant leur entrée dans le système de justice (Felstiner, Abel, & Sarat, 1981). Sur le plan de la rhétorique, la problématisation passe généralement par l'assemblage de trois composantes : le diagnostic, la légitimation et la conclusion (Best, 2008). Comme le précise Best, cette structure de base commune à tout problème social fournit une explication sur « *what is wrong, why it is wrong, and what should be done about it* » (2008 : 40). Le diagnostic vise à décrire le phénomène. Il précise les différentes facettes du problème et intègre des éléments visant à démontrer son existence. Ce travail de définition de la situation problématique consiste en un « processus de sélection d'une version de la réalité au sein d'une multiplicité de réalités possibles et virtuelles » (Gusfield, 2009 : 3). La légitimation sert quant à elle à expliquer pourquoi il est nécessaire d'agir à propos du problème identifié en faisant appel à certaines valeurs, par exemple pour des raisons de justice, d'équité ou d'impact économique. Enfin, la conclusion spécifie ce qui devrait être fait pour remédier au problème soulevé. On y réfère également sous le terme de solution. Parfois, celle-ci émerge seulement après qu'un problème social ait été formulé et diffusé dans la sphère publique.

La façon dont un phénomène particulier est construit en tant que problème public a un impact durable, car elle conditionne en partie les façons de le penser et de l'aborder, tout comme les moyens pour y remédier (Garraud, 2010 ; Tversky & Kahneman, 1981). Le cadrage issu de la problématisation cherche à obtenir la plus grande résonnance possible auprès du public ciblé (décideurs, autres groupes, médias, etc.). Comme le démontre Jacoby (2000) en analysant la façon dont les démocrates et les républicains tentent chacun d'imposer leur conception de la question des dépenses gouvernementales aux États-Unis, le cadrage d'un problème est capable d'influencer notablement les attitudes de la population. Compte tenu du fort retour sur l'investissement qu'il est susceptible de permettre, l'imposition d'un cadrage constitue un enjeu important pour les acteurs (Jacoby, 2000). C'est pourquoi le résultat final est, règle générale, le

produit d'un rapport de force (Garraud, 1990). Cependant, le comportement stratégique des acteurs ne détermine pas à lui seul la prise en charge d'un problème par les autorités publiques. Peu importe la résonance propre à un problème, sa mise à l'agenda peut être provoquée ou au contraire empêchée par des événements contingents, des dynamiques politiques ou la disponibilité de certaines « solutions » (Kingdon, 2003).

Enfin, comme le souligne Zittoun (2013), les processus discursifs destinés à rendre une solution acceptable, c'est-à-dire à la qualifier en tant qu'option valable pour les décideurs, se distinguent de ceux qui cherchent à témoigner de la réalité d'une situation problématique. Ainsi, un peu à la manière du courant des solutions possédant sa dynamique propre selon le modèle proposé par Kingdon (2003), ces processus cherchent à « rendre convaincantes des solutions capables de résoudre des problèmes, persuasives des propositions capables d'agréger des soutiens, et légitimatrices des décisions capables d'établir une hiérarchie des positions – que l'on pourrait résumer par [la] formule [...] *Solving, Persuading, Empowering* » (Zittoun, 2013 : 646).

3.2.2 La mise à l'agenda

La notion de mise à l'agenda demande quelques précisions. En effet, plusieurs types d'agendas ont été distingués par les chercheurs, mais un type particulier d'agenda retiendra plus particulièrement notre attention. Cobb, Ross et Ross (1976) distinguent notamment l'agenda public, formé de tous les problèmes bénéficiant d'un intérêt public élevé, et l'agenda formel, comprenant tous ceux pour lesquels les décideurs considèrent sérieusement une intervention. Pour plus de précision, nous adoptons l'expression « agenda institutionnel » pour désigner l'agenda formel. Pour replacer cette notion dans les termes de Jones et Baumgartner (2005), le processus par lequel l'attention limitée d'une institution (un ministère ou le gouvernement dans son ensemble) est focalisée sur un problème particulier et tente d'y apporter une solution correspond à la mise à l'agenda institutionnel. L'agenda public est lui-même décomposable en un certain nombre de sous-agendas, dont l'agenda médiatique (Garraud, 2010; Neveu, 2015), qui regroupe tous les sujets bénéficiant d'une forte attention des représentants des médias à un moment donné. Nous aurons ainsi recours à la notion d'agenda médiatique pour discuter des effets d'attention générés par les incidents critiques.

Davantage que la simple énumération des types d'agendas, c'est en considérant cette notion de façon dynamique qu'elle procure sa plus grande richesse analytique. L'émergence d'un problème dans une arène médiatique ou d'expression collective (Hilgartner & Bosk, 1988) n'est pas synonyme d'inscription à l'agenda institutionnel. En effet, la mise à l'agenda n'est pas un processus linéaire ou automatique. Il s'agit d'un phénomène contingent influencé par les stratégies des acteurs, dans lequel des facteurs institutionnels et contextuels, que ceux-ci soient ponctuels ou non, exercent une grande influence (Garraud, 1990). Comme le précise Garraud, « [l']inscription d'un problème à l'agenda (quel qu'il soit) nécessite des ressources, des mobilisations, des coalitions et des transactions entre groupes, et est nécessairement le produit de rapports de force entre groupes » (2010 : 60).

Selon la classification élaborée par Garraud (1990), la mise à l'agenda peut s'effectuer dans le cadre de cinq modèles idéaux, susceptibles de se combiner dans certains cas. Ce dernier point constitue indiscutablement une faiblesse, mais il faut souligner que Garraud se garde bien de proposer dans son article une typologie définitive des processus de mise à l'agenda. Le premier cas de figure qu'il identifie découle de la mobilisation d'acteurs extérieurs à l'État. Le second est intimement lié à la médiatisation intense d'un problème et comporte fréquemment un événement déclencheur sur lequel se focalisent les médias. Insistant davantage sur la rapidité du processus, Boussaguet (2008) parle plutôt ici de mise à l'agenda instantanée. Ensuite, dans le modèle de l'offre politique, le problème est porté par des politiciens qui l'utilisent pour améliorer leur situation dans le cadre de la joute politique. Dans le quatrième modèle, celui de l'anticipation, les autorités publiques rendent elles-mêmes le problème visible en décidant de s'y attaquer. Enfin, le modèle de l'action corporatiste met de l'avant le travail discret de certains groupes organisés bénéficiant d'un accès privilégié aux autorités publiques pour faire avancer leur cause.

3.2.3 Acteur et rationalité

La sociologie politique de l'action publique repose sur le concept d'acteur, qui constitue l'unité de base de l'analyse (Hassenteufel, 2011). Cette approche sociologique nécessite donc de circonscrire le système d'acteurs en interaction qui est concerné par le processus de politique publique. L'acteur peut être individuel ou collectif. Cette thèse se concentre sur les seconds. En effet, la plupart des acteurs qui retiennent notre attention sont conçus comme des groupes

d'intérêt. Le groupe d'intérêt est ici défini comme une « entité cherchant à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public » (Grossman & Saurugger, 2006 : 11). Cette définition au sens large permet d'intégrer dans l'analyse non seulement des syndicats et des groupes militants, mais aussi des organismes gouvernementaux indépendants. En outre, l'action exercée par le groupe d'intérêt ne se limite pas aux pouvoirs publics ; elle peut viser d'autres groupes ayant le même positionnement ou non, de même que la population dans son ensemble.

L'acteur est également présumé rationnel, c'est-à-dire que ce qu'il fait possède un sens pour lui (Boudon, 2002). En revanche, cette rationalité est limitée (Simon, 1947), notamment par les capacités de traitement de l'information, mais aussi par la nature imparfaite des informations disponibles et par les diverses contraintes de temps et de ressources (Lindblom, 1959). Selon cette perspective, l'acteur subit d'une part la contrainte exercée par le contexte⁹ dans lequel il évolue et, d'autre part, il contribue lui-même à la construction de cet environnement par son action stratégique (Hassenteufel, 2011). C'est pourquoi l'action publique se définit comme une construction collective d'acteurs en interaction. Ainsi, même si l'acteur subit l'influence de multiples contraintes qui limitent l'éventail de ses possibilités, il lui reste toujours une certaine marge de manœuvre. Il dispose donc d'une autonomie relative, selon un postulat issu de la sociologie des organisations (Friedberg, 1994). Comme le précise Musselin (2005 : 64), dans cette perspective « l'agence prime sur la structure », mais sans la nier.

3.2.4 Ressources et action publique

La capacité d'un acteur individuel ou collectif à influencer les processus d'action publique suppose la possession et l'utilisation de certaines ressources. En effet, ces dernières permettent aux acteurs actifs dans un secteur de politique publique de faire valoir leurs idées et leurs intérêts. C'est ce qui explique pourquoi, dans une approche sociologique de l'action publique, la mobilisation et l'échange des ressources sont des éléments centraux de l'analyse des interactions entre acteurs (Knoepfel, Larrue, Varone, & Savard, 2015). Au chapitre quatre de leur ouvrage, Knoepfel, Larrue, Varone et Savard proposent une typologie des ressources comportant pas moins de dix catégories. Nous avons réaménagé ces propositions en mettant à profit les

⁹ Précisons que le contexte correspond ici aux contraintes sur lesquelles les acteurs jugent ne pas avoir d'emprise et qu'ils considèrent donc comme « données » (Hassenteufel, 2001).

connaissances acquises au cours des étapes initiales du terrain de recherche afin d'établir une typologie « personnalisée » qui permet de mieux rendre compte de la réalité de notre objet d'analyse. Pour ce faire, nous nous sommes également inspirés de la lecture que propose Hassenteufel (2011) d'une version précédente de la typologie¹⁰. Au cours de ce travail, certaines ressources ont été retranchées ou regroupées avec d'autres et des définitions ont été modifiées. La typologie qui en résulte comporte sept catégories.

- **Les ressources de savoir** : elles représentent les connaissances et les informations dont disposent l'acteur, mais aussi la capacité de ce dernier à les traiter, à en faire l'interprétation et à les intégrer à des stratégies d'action publique. Le savoir expert entre dans cette catégorie.
- **Les ressources matérielles** : ces ressources incluent les moyens humains, financiers et opérationnels (ressources matérielles, logistiques, techniques, etc.) que les acteurs peuvent mettre en œuvre. Elles incluent également les infrastructures.
- **Les ressources positionnelles** : cette catégorie concerne la position occupée par un acteur individuel ou collectif dans le cadre institutionnel ainsi que l'accès au processus de production de l'action publique qui en découle. Cette catégorie de ressources concerne autant les positions à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions publiques. Ainsi, un individu qui occupe (ou dispose d'un accès à) une position dominante dans la sphère médiatique possède une ressource positionnelle.
- **Les ressources de légitimité** : ce type de ressource traduit l'autorité morale et le niveau de crédibilité dont dispose un acteur pour prétendre parler au nom de l'intérêt général. La légitimité peut prendre sa source dans la reconnaissance sociale consensuelle dont bénéficie un acteur à un moment donné ou, dans le cas d'un organisme gouvernemental indépendant, dans ses statuts.
- **Les ressources interactives** : elles traduisent la densité des réseaux de contacts sur lesquels peut s'appuyer un acteur. Le fait de réussir à bâtir (ou à être intégré dans) une coalition partageant une même orientation stratégique générale constitue une ressource de cette nature.
- **Les ressources juridiques** : cette ressource témoigne de l'appui provenant des bases légales et réglementaires en place. Elle témoigne ainsi de la façon dont le droit peut être

¹⁰ Provenant de Knoepfel, Larrue et Varone (2006)

mis à profit afin de légitimer la position d'un acteur. Le fait de disposer d'un service juridique ou d'avoir accès à des spécialistes du droit s'inscrit également dans cette catégorie.

- **Les ressources temporelles** : cette catégorie renvoie à deux dimensions intimement liées au temps. La première est corrélée positivement avec la quantité de temps qu'un acteur individuel peut consacrer à une politique publique. La seconde provient de la durée de la présence d'un acteur dans un secteur de politique publique. Plus elle est longue, plus sa maîtrise instrumentale, stratégique et conceptuelle des rouages de ce secteur lui confère une ressource importante.

La perspective offerte par la sociologie de l'action publique est vaste et propose de multiples avenues d'investigation. Cette thèse insiste sur certains éléments, qui se retrouvent soit directement intégrés dans le cadre analytique ou encore guident la démarche de recherche. Un premier élément que nous retenons est le caractère construit des problèmes publics. Ce constat invite à en étudier la composition, comme la fondation, la justification et la conclusion. En outre, un problème public est le fruit d'un processus de problématisation par les acteurs. Nous pensons naturellement ici à l'examen des acteurs présents au sein du secteur de politique étudié et à celui de leur comportement pour provoquer ou, au contraire, freiner une intervention des pouvoirs publics. L'étude sociologique des acteurs impose de s'intéresser à leurs parcours et idées, en plus d'être attentif aux ressources, contraintes et appuis situationnels qui les caractérisent. Les interventions des pouvoirs publics peuvent quant à elles revêtir de multiples formes, à commencer par la mise à l'agenda institutionnel d'une situation jugée problématique, laquelle peut ou non être suivie d'autres actions comme la tenue d'une enquête publique ou encore la formulation d'une solution.

3.3 La théorie des équilibres ponctués

L'approche sociologique globale présentée ci-dessus bénéficie également de certains apports issus de la théorie des équilibres ponctués qui sont destinés à en accroître la capacité analytique relativement à certains aspects précis des réformes étudiées. Les concepts mobilisés à ce titre sont présentés ci-dessous, regroupés en fonction de l'objectif général qui justifie de faire appel à chacun d'eux.

3.3.1 Incorporer les idées dans l'analyse

La théorie des équilibres ponctués s'inscrit parmi les approches cognitives du processus de politique publique, un corpus de travaux qui « insistent sur le poids des éléments de connaissance, des idées, des représentations ou des croyances sociales dans l'élaboration des politiques publiques » (Surel, 2010 : 90). Comme l'explique Surel, les travaux de ce courant associent étroitement les idées à l'action publique ; une transformation substantielle d'une politique publique impliquant nécessairement un changement au niveau cognitif. Ainsi, le cadre d'idées dominant d'un secteur d'intervention étatique est susceptible d'être réexaminé dès que le *statu quo* est remis en question et la façon dont il saura résister ou non à cet examen aura un impact sur la dynamique de changement.

Matrices d'idées, de valeurs et de représentations, ces cadres ont été traités de diverses façons par les chercheurs s'inscrivant dans les approches cognitives : paradigme (Hall, 1993), image de politique publique (Baumgartner & Jones, 1991), référentiel (Jobert & Muller, 1987) ou encore système de croyances (Sabatier & Weible, 2007). Cependant, toutes ont en commun de concevoir ces matrices cognitives comme étant ultimement associées à des considérations pratiques à propos des moyens (Muller & Surel, 1998 : 49). Ainsi, même des modes d'intervention qui se veulent pragmatiques s'appuient en fait sur un substrat idéationnel plus ou moins conscient.

Dans cette thèse, les matrices d'idées sont appréhendées par le concept d'« image de politique publique » (*policy image*) de Jones et Baumgartner (1991). Mélange d'informations empiriques, d'idées, de valeurs et d'attrait émotif, l'image est une conception partagée, plus ou moins explicite, à propos d'une politique publique qui sert de point de référence cognitif aux acteurs. Elle circonscrit les débats en affectant la perception des problèmes et l'éventail des solutions disponibles. L'image communique également les buts et le sens d'une politique, donnant ainsi une direction à l'action politique des acteurs. En outre, elle influence l'accès au système d'acteurs rassemblé autour d'une politique publique :

When they are portrayed as technical problems rather than as social questions, experts can dominate the decision-making process. When the ethical, social or political implications of such policies assume center stage, a much broader range of participants can suddenly become involved (Baumgartner & Jones, 1991 : 1047)

L'appui explicite ou implicite dont bénéficie une image affecte le niveau de résistance au changement des politiques publiques d'un secteur. Lorsqu'une image particulière réussit à s'imposer durablement, elle est généralement associée à l'exercice d'un monopole de politique publique (*policy monopoly*) par un nombre restreint d'acteurs dominants (True, Jones et al., 2007). Le système présente alors une forte inertie qui se traduit par une stabilisation ou une évolution incrémentale du dispositif en place. La politique publique passe sous le radar de l'attention du grand public et des médias et sa gestion demeure confinée à l'intérieur du secteur. Cependant, conformément à l'un des postulats du pluralisme (McFarland, 2004, 2007), plusieurs acteurs ou coalitions d'acteurs porteurs de représentations divergentes peuvent se trouver en concurrence dans un même secteur de politique publique. L'image devient alors une cible stratégique importante pour les acteurs qui veulent provoquer le changement (Baumgartner & Jones, 1993).

3.3.2 Discriminer le changement en lien avec les idées

La compréhension des ressorts du changement dans un secteur de politique publique donné renvoie à un thème fondamental de la recherche sur les politiques publiques. En effet, « une politique publique se définit toujours par rapport au changement, soit que l'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné » (Muller, 2005 : 156). Or, les théories avancées ont fréquemment eu tendance à expliquer davantage la stabilité ou l'évolution graduelle que le changement. C'est particulièrement le cas avec les approches néo-institutionnelles, notamment avec la notion de dépendance au sentier et de ses divers mécanismes de blocage (Pierson, 2000), qui ont plus de facilité à expliquer pourquoi certains changements ne se produisent pas que l'inverse.

La théorie des équilibres ponctués a été développée par Baumgartner et Jones (1993) à partir d'une critique de l'incrémentalisme, qui stipule que les changements sont effectués à la marge par des décideurs agissant « à tâtons » (Lindblom, 1959). En effet, l'incrémentalisme peine à expliquer les évolutions brusques qui touchent périodiquement les politiques publiques. Ainsi, c'est en cherchant à réconcilier l'alternance constatée entre des périodes de changement de faible et de grande amplitude que Baumgartner et Jones ont produit leur théorie (Hoeffler, Ledoux, & Prat, 2010). Leur proposition théorique a également l'avantage de conserver un intérêt pour les

institutions dans sa conceptualisation du changement. De plus, celles-ci ne sont pas uniquement conçues comme une source de stabilité, puisqu'elles fournissent des *policy venues*, c'est-à-dire des lieux alternatifs d'accès au processus de production des politiques publiques. Elles ont donc aussi la capacité de contribuer à un changement de grande amplitude (Baumgartner & Jones, 1991, 1993).

La théorie des équilibres ponctués est également d'un intérêt particulier en raison du lien qu'elle établit entre cadre d'idée et changement. En effet, si les politiques publiques sont davantage caractérisées par la stabilité sur le long terme, c'est en raison de la domination d'un cadrage cognitif favorable au *statu quo* dans le secteur concerné (Baumgartner & Jones, 1991, 1993 ; True, Jones et al., 2007). À l'opposé, la voie s'ouvre au changement lorsque l'image qui soutient la politique publique en place est contestée ou qu'un cadre d'idée concurrent lui est opposé. C'est à ce moment que peut se produire ce que Baumgartner et Jones nomment une ponctuation, c'est-à-dire un changement qualitatif à la fois soudain et de grande amplitude.

Un exemple classique de changement majeur dans un secteur associé au remplacement d'une image de politique publique concerne l'industrie nucléaire civile américaine (Baumgartner & Jones, 1991). En effet, dans le courant du 20^e siècle, l'image dominante de cette industrie est passée d'une perspective positive, centrée sur le progrès socio-économique et l'efficacité associés à une source d'énergie abondante et peu coûteuse, à une conception très négative axée sur les risques du nucléaire pour la sécurité humaine et l'environnement. Cette transition a eu pour effet de provoquer l'effondrement du monopole exercé par les acteurs favorables au développement de l'industrie nucléaire civile. En conséquence, les politiques publiques en place ont subi une profonde transformation et le développement de ce secteur industriel a été durablement affecté.

La remise en cause de l'image dominante d'un secteur ne provoque cependant pas inévitablement son remplacement et le lancement d'un cycle de réforme. En partant du constat que certaines images de politique publique résistent aux crises ou événements focalisant, Mondou et ses collaborateurs (2014) ont cherché à identifier les éléments expliquant cette résilience, qui sont au nombre de trois. Le premier élément est l'adéquation entre les valeurs

dominantes de la *polity* et celles qui sont véhiculées par l'image de politique publique. Le second est le caractère multidimensionnel de l'image, c'est-à-dire sa capacité à soutenir plusieurs discours justificatifs aux acteurs mobilisés pour sa défense. Le troisième et dernier élément concerne la gestion de l'image de politique publique, qui regroupe un ensemble de stratégies défensives employées par les acteurs impliqués dans le *policy monopoly*. Ces stratégies, qui visent essentiellement les décideurs et le grand public, se traduisent par des actions et des messages politiques appuyant l'image sous pression. Elles proposent une réponse aux critiques émises par les acteurs concurrents. Enfin, lorsque ces facteurs permettent à une image en place de résister, on constate souvent un « *managed gradualism* », caractérisé par des ajustements limités apportés au dispositif tant que celui-ci demeure un centre d'attention. Ce phénomène a été observé pour des secteurs aussi divers que le secteur pharmaceutique (Chaqués & Palau, 2009) et l'agriculture (Atkinson & Coleman, 1992).

3.3.3 Intégrer les influences externes

La théorie des équilibres ponctués permet d'intégrer les facteurs contingents qui viennent affecter de l'extérieur le secteur de politique publique. Les deux principales sources d'influence externe qui retiennent notre attention sont l'évènement focalisant et l'enquête publique. Le premier a comme effet immédiat de capter l'attention des acteurs et des institutions (Jones & Baumgartner, 2005). Au niveau cognitif, il contribue à délégitimer le *statu quo* et, ce faisant, à permettre aux acteurs opposés à la politique en place de proposer une image concurrente (Baumgartner & Jones, 1993 ; Mondou, Skogstad, & Houle, 2014).

L'incident a en outre la capacité de susciter des mobilisations, incitant de nouveaux acteurs à s'impliquer (Birkland, 1998, 2006). Cette ouverture se traduit notamment par une modification des frontières du système d'acteurs. Selon la théorie des équilibres ponctués, le changement important est corrélé avec le passage d'une gestion confinée à un sous-système restreint vers une dynamique macro-politique (True, Jones et al., 2007). Ainsi, les ponctuations sont marquées par l'arrivée dans le secteur de nouveaux acteurs et par l'implication de décideurs issus d'autres lieux d'élaboration et de formulation des politiques publiques ; par exemple, une politique relevant habituellement d'un ministère unique devient un enjeu pour d'autres institutions, voire pour le gouvernement dans son ensemble. En fonction des multiples lectures de la situation par

les acteurs, un changement des dynamiques d'interaction dans le secteur est possible, ce qui se traduit par un contexte de crise (Dobry, 2009; Rayner, 2007). Le choc provoqué par un événement focalisant est susceptible de créer une fenêtre d'opportunité pour le changement (Kingdon, 2003). Une fenêtre d'opportunité de grande ampleur peut même provoquer la mise à l'agenda institutionnel de problèmes périphériques à des sujets soudainement devenus prioritaires (Keeler, 1993). Enfin, au terme du processus le secteur se referme ; une structure de pouvoir axée sur une nouvelle image remplaçant celle qui a été évincée se met en place, et un autre cycle de stabilité peut commencer.

Enfin, nous intégrons également l'enquête publique, dont la revue de littérature a permis de souligner la forte présence dans les réformes touchant le milieu policier, dans l'analyse à titre d'objet exogène. L'enquête publique est située au niveau d'analyse macro-contextuel du cadre analytique, essentiellement pour deux raisons. D'abord, parce qu'en tant que processus, elle modifie le contexte des interactions en imposant un cadre institutionnel temporaire aux acteurs, qui vont tenter d'en tirer le meilleur parti sans toutefois pouvoir en fixer les règles. À ce titre, nous tenterons de voir dans quelle mesure les acteurs politiquement désavantagés dans les secteurs de politique publique concernés l'utilisent comme lieu alternatif d'accès au processus de politique publique, une démarche de « magasinage de l'influence » aussi appelée *venue shopping* (Baumgartner & Jones, 1991, 1993; Pralle, 2003). Enfin, parce que même une fois complétée, l'enquête publique, à travers sa production documentaire, influence le contexte et les idées dominantes du secteur, son effet tend à perdurer (Inwood & Johns, 2014 : 9). C'est ici l'influence des enquêtes dans une perspective de long terme qui nous intéresse.

3.3.4 Appliquer la théorie au contexte canadien

Bien que la majorité des travaux concernent le système politique américain, la théorie des équilibres ponctués a également été appliquée par quelques chercheurs au contexte canadien. Ainsi, Ritchie et Jackson (2014) s'en servent afin d'étudier l'évolution des politiques antidopage canadiennes. Ils montrent comment celles-ci, après être demeurées longtemps en retard sur celles des autres pays développés, ont subi une transformation rapide, correspondant à une ponctuation selon les termes de Jones et Baumgartner, pour figurer parmi les plus sophistiquées au monde.

Les chercheurs expliquent cette transformation par des événements focalisant qui se sont produits à la fois sur la scène domestique et internationale.

De son côté, Eidelman (2010) utilise la théorie des équilibres ponctués pour éclairer les dynamiques entourant les politiques environnementales en Ontario. Plus particulièrement, il cherche à comprendre l'évolution des mesures prises pour juguler l'étalement urbain dans la province. Il montre comment l'interaction de facteurs exogènes (essentiellement l'opinion publique) et endogènes (les discours du domaine de politique publique) ont affecté la formulation et la mise en œuvre du *Ontario Places to Grow Plan*. Notons que dans les deux travaux canadiens, et plus particulièrement dans le cas de l'article d'Eidelman, l'analyse des idées est laissée de côté, ce qui est regrettable.

En somme, le recours à la théorie des équilibres ponctués, dont les divers éléments ont été vus jusqu'ici, fait entrer certains éléments précis dans le champ analytique. Tout d'abord, grâce au concept d'image de politique publique, cette théorie permet d'intégrer les idées à une conception dynamique de l'action publique. Ainsi, elle établit un lien explicite entre le changement de cadre d'idées et la transformation d'une politique publique. Ensuite, la théorie de Baumgartner et Jones (1993) permet de discriminer le changement observé en tenant compte des modifications de faible et de grande amplitude. Nous retenons également de cette théorie le rôle accordé dans le processus de changement à certains éléments exogènes au secteur de politique publique, comme les chocs extérieurs et l'intrusion de nouveaux acteurs. Ces derniers soulèvent également la question de la nature du secteur, de son degré d'ouverture : est-il réservé à un petit nombre d'acteurs en situation monopolistique ou est-il au contraire peuplé d'une faune diversifiée ?

3.4 Modèle analytique

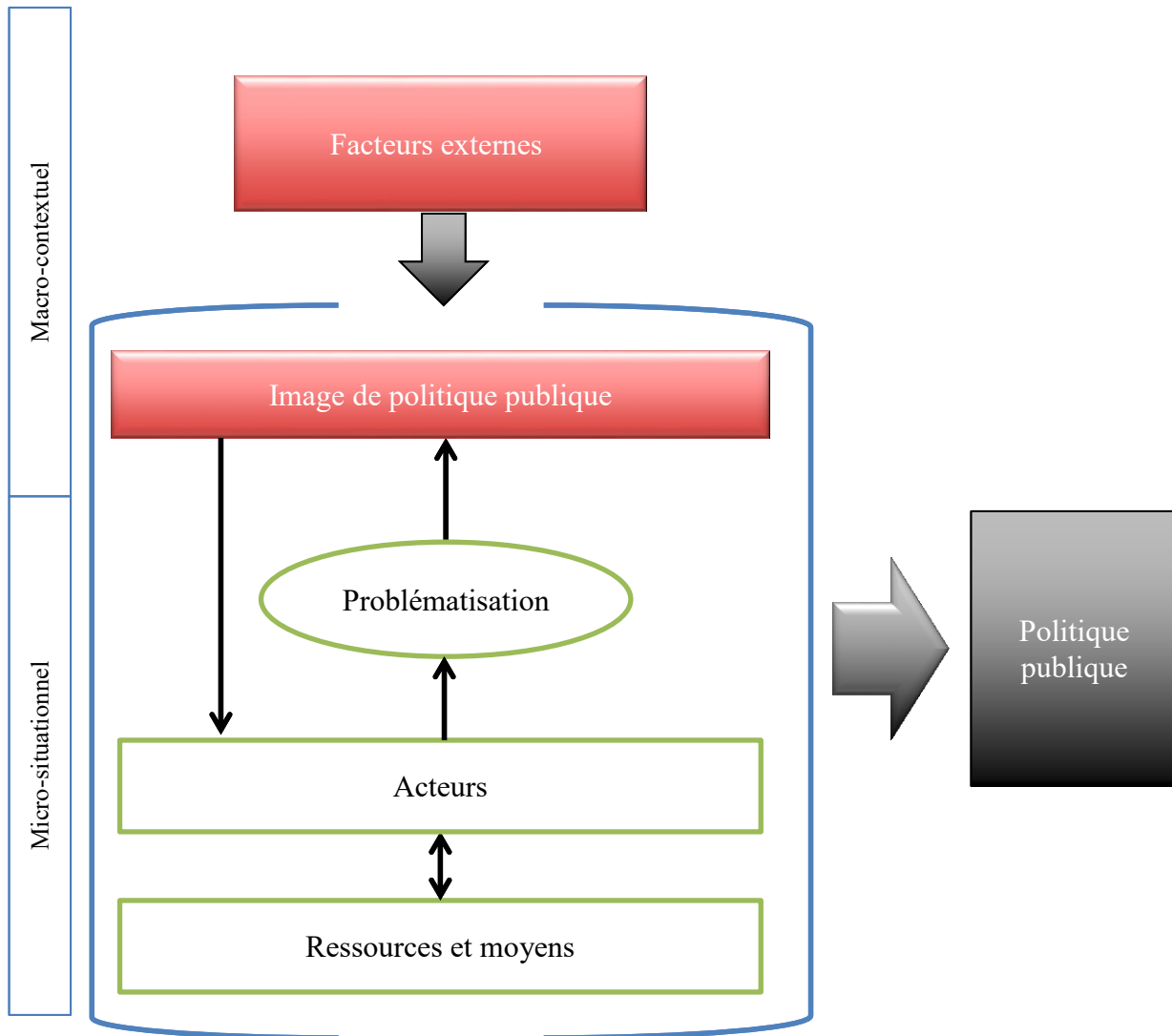
Nous allons maintenant voir comment les différents éléments issus des deux approches théoriques présentées jusqu'à maintenant sont agencés en un modèle analytique cohérent. Le modèle analytique élaboré possède une double fonction. Tout d'abord, il sert à guider le regard afin de nous permettre de décrire et de raconter le déroulement des réformes survenues au Québec et en Colombie-Britannique. Pour ce faire, il doit offrir la possibilité d'inclure les phénomènes clés qui participent au processus de changement dans le secteur des enquêtes sur la

police. Par la suite, le modèle doit permettre de soutenir le travail d'analyse du processus d'action publique, c'est-à-dire appuyer les efforts du chercheur en vue d'en élaborer une interprétation guidée par la théorie.

L'assemblage théorique de la recherche se veut également une réponse à certaines observations issues de la revue de littérature. Un premier constat général concerne l'absence de travaux dans une perspective d'analyse de politique publique sur le sujet particulier des réformes des mécanismes d'enquête criminelle sur la police. Afin de comprendre l'action publique dans ce secteur, un cadre capable de rendre compte de ses dynamiques globales (perspective macro) et spécifiques (perspective micro) s'imposait. C'est l'ambition du modèle développé dans cette thèse, qui comporte deux niveaux distincts. Enfin, un second constat de la revue de littérature est la nature cyclique du changement qui peut être observé dans les réformes touchant le monde policier. L'intégration au modèle analytique d'apports provenant de la théorie des équilibres ponctués permet de qualifier le changement des politiques publiques liées au contrôle externe de la police en matière d'incident critique et de guider l'analyse vers des sources d'explication, le tout en introduisant l'analyse des idées.

La figure présentée ci-dessous montre l'articulation des différents concepts en les situant selon le niveau analytique. Elle montre bien que les éléments centraux de l'analyse sont étroitement liés entre eux et que des interactions se produisent d'un niveau à l'autre. Notons que le secteur de politique publique est indiqué par les parenthèses.

Figure 2 Modèle analytique



En plus des constats généraux abordés plus haut à propos de l'objet de recherche et la nature du changement, la structure du modèle analytique vise également à interroger des éléments précis. Un constat majeur issu de la revue de littérature concerne la nécessité d'ouvrir la « boîte noire » qu'est la réforme, appréhendée dans une perspective dynamique, dans un secteur de politique publique touchant la police. Pour ce faire, le processus de réforme est décomposé en certains éléments analytiques précis qui sont repris par le modèle. Les travaux consultés sur le monde policier et, plus généralement, sur l'analyse des politiques publiques ont mis en évidence un certain nombre d'acteurs habituels, dont le rôle dans les réformes considérées ici demeure à évaluer. En adoptant un positionnement sociologique, nous avons décidé non seulement de

relever leur présence dans le secteur, mais aussi de voir comment, et en vertu de quelles ressources, contraintes ou appuis situationnels, ils interviennent. Les éléments du modèle associés au niveau d'analyse micro-situationnel, identifiés en vert, sont conçus pour orienter l'analyse sur cette question.

La forte présence de certains facteurs contingents dans les réformes du secteur policier constitue un autre constat provenant de la revue de littérature dont le modèle cherche à rendre compte. D'abord, il les situe au niveau macro-contextuel, en ce sens qu'ils constituent un « donné » pour les acteurs, selon la définition que donne Hassenteufel (2001) du contexte. Ensuite, ces éléments externes au secteur de politique publique, bien que de nature temporaire, peuvent influencer non seulement la dynamique des interactions qui s'y déroulent, mais aussi la distribution des ressources, l'accès aux lieux décisionnels et la composition des cadres cognitifs qui y ont cours. C'est ce que signifie la flèche qui descend vers le secteur, qui vise à traduire un impact général sur ses diverses composantes.

Enfin, le modèle accorde une place importante aux idées, qu'il associe à la fois au changement et à la stabilité. En effet, les acteurs réclamant une réforme agissent de façon à faire la démonstration de l'existence d'un problème associé au contrôle externe de la police publique en matière d'incidents critiques. Ainsi, la contestation du *statu quo* passe par un phénomène de mise en problème de la politique en place. L'objectif est de convaincre les pouvoirs publics de se saisir d'une question, c'est-à-dire de la mettre à l'agenda, et d'y apporter une réponse. Ainsi, le concept de problématisation est intégré au modèle de façon à traduire ce travail destiné à imposer une définition du problème, laquelle peut être accompagnée ou non d'une solution. L'analyse cognitive est destinée à mettre en évidence les aspects du problème qui sont identifiés, justifiés et popularisés dans la sphère publique par les acteurs.

Au niveau macro-contextuel, le modèle accorde également une grande importance au cadre d'idée dominant du secteur, avec le concept d'« image de politique publique ». En effet, c'est à elle que s'oppose le problème public en émergence. L'image peut limiter l'ampleur de la réponse, voire l'empêcher, car c'est à travers elle que le problème public issu de la problématisation est jugé. Elle agit comme un tampon entre la problématisation et le

changement. En revanche, lorsque le cadre perd sa légitimité, potentiellement sous l'influence de multiples facteurs comme les changements extérieurs au secteur, la problématisation effectuée par les acteurs ou un évènement focalisant qui interpelle directement les pouvoirs publics, le changement peut alors prendre la forme d'une transformation plus radicale.

CHAPITRE 4 : MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET DE TRAITEMENT DES DONNÉES

Ce chapitre expose les différentes étapes de la recherche pour permettre au lecteur de comprendre de quelles façons les constats et analyses de la thèse ont été produits. Il débute par l'explication du positionnement de la recherche sur le plan méthodologique. Ensuite, la stratégie générale de recherche est présentée. Puis, l'exposé se déplace vers les sources de données et les méthodes (au sens des outils et techniques) mobilisées dans le cadre de l'analyse. Le chapitre se conclut sur la présentation des critères destinés à assurer la validité de la démarche.

4.1 Positionnement ontologique et épistémologique

Préciser la méthodologie d'une recherche en sciences sociales implique de la situer clairement sur les plans ontologique et épistémologique (Haverland & Yanow, 2012). L'ontologie concerne la nature de la réalité et de ce qui est connaissable à son sujet (Ormston, Spencer, Barnard, & Snape, 2013). Cette thèse s'inscrit dans une optique de « réalisme subtil », c'est-à-dire qu'une réalité externe indépendante du chercheur est postulée, mais qu'elle ne peut être appréhendée qu'à travers l'esprit humain et que, conséquemment, toute signification à son sujet fait l'objet d'une médiation du social. Le positionnement épistémologique, relatif à la nature du savoir et aux démarches de production des connaissances (Rudestam & Newton, 2007), prend acte de cette ontologie. Ainsi, puisque le rapport à « ce qui est » ne peut faire fi des idées et des interprétations des acteurs, les façons dont ces derniers construisent la réalité constitue un élément central de l'analyse. C'est en ce sens que la démarche de cette recherche relève d'un constructiviste « limité » (Best, 2008; Neveu, 2015). En outre, le résultat du travail d'analyse du chercheur constitue inévitablement « une construction autour d'une construction » (Paillé & Mucchielli, 2013 : 63). La sociologie de l'action publique s'inscrit bien dans ce courant qui laisse une large place à l'interprétation des faits sociaux (Commaille, 2010). En plus d'un travail interprétatif de la part du chercheur, l'analyse d'objets sociaux vastes et complexes comme le sont les réformes des politiques publiques impose une simplification de la réalité, laquelle excède les capacités humaines de captation et de traitement de l'information. Les constats qui se retrouvent dans cette thèse sont le fruit de ce double travail d'interprétation et de simplification.

Il en résulte une vision particulière des événements qui est toujours susceptible d'être contestée. Il s'agit là d'une situation indissociable du type d'objet d'étude, pour lequel « on pourra toujours

opposer une interprétation des faits à une autre interprétation. Certaines lectures seront simplement plus convaincantes que d'autres » (Facal, 2006 : 231). Enfin, comme le souligne Raymond Boudon, la distance jamais comblée entre le chercheur et la réalité n'est pas un obstacle pour une démarche à l'activité scientifique, laquelle « contrairement à une idée répandue [...] n'a pas pour fonction d'expliquer le réel – qui, en *tant que tel*, est inconnaissable ou du moins n'est connaissable que sur le mode métaphysique – mais de répondre à des *questions* sur le réel » (1984 : 201).

4.2 Stratégie de recherche : étude de cas et comparaison

Cette recherche est de nature qualitative, ce qui signifie qu'il s'agit d'« une démarche discursive de reformulation, d'explicitation ou de théorisation de témoignages, d'expériences ou de phénomènes » (Paillé & Mucchielli, 2013 : 11). L'appareillage méthodologique repose d'abord sur la réalisation d'études de cas détaillées des deux réformes sélectionnées et, dans un second temps, sur la comparaison. L'étude de cas se prête bien au type de questions de recherche retenues pour cette thèse, axées sur le « comment » et le « pourquoi » (Yin, 2003). Elle se caractérise par un nombre limité de situations analysées, par une grande profondeur d'analyse et par le recours à une démarche inductive (Gauthier, 2008 : 173). Cette façon de faire est typique de l'analyse de l'action publique, qui accorde la priorité à la découverte du terrain (Friedberg, 1988, 1993 ; Musselin, 2005). Notre choix de documenter de façon extensive chacun des cas en y menant deux véritables terrains de recherche, conjugué à l'adoption d'une démarche inductive, vise à éviter le risque d'une comparaison superficielle, ou « à rabais » (Hassenteufel, 2010).

La démarche comparative en analyse des politiques publiques vise à « rendre compte et [...] expliquer les différences et les points communs entre les objectifs, les acteurs, les processus [...], les instruments et les effets de l'action publique dans différents pays, territoires ou secteurs » (Hassenteufel, 2010 : 148). Elle s'appuie sur un certain nombre de justifications d'ordre méthodologique. Ainsi, en plus d'enrichir les perspectives de recherche, la comparaison permet de questionner des postulats tenus pour évidents ou acquis, réduit le risque d'exagérer l'unicité d'un objet d'étude en opérant un décentrement de ce dernier, favorise la production de nouvelles théories et, selon le design de recherche retenu, rend possible la mise à l'épreuve d'hypothèses (Hassenteufel, 1997; Turgeon, 2014).

La comparaison présente néanmoins certains écueils, dont Hassenteufel (2005) dresse une liste assez complète. Ainsi, les comparaisons « factices » n'en ont que le nom et ne reposent pas sur une grille d'analyse commune. De même, les comparaisons « à distance », généralement menées depuis l'extérieur, ne reposent pas sur une véritable connaissance du contexte sociopolitique local et peuvent être trompeuses. Un autre problème potentiel provient des analyses reposant sur une approche « réductrice » des politiques publiques, ce qui est parfois le cas de comparaisons prétendant appréhender certains phénomènes complexes à partir d'un nombre restreint d'indicateurs quantitatifs. Enfin, un dernier risque concerne la comparaison « biaisée », soit d'utiliser cette démarche dans l'unique but d'appuyer une hypothèse déjà connue, sans « laisser parler » le terrain.

Établir la comparabilité entre les cas est une étape indispensable à toute démarche de nature comparative, car « *a study has to compare on certain grounds and try to make sense of similarities and differences across cases* » (Turgeon, 2014 : 13). Or, cette comparabilité n'est en règle générale pas « donnée » et doit être construite par le chercheur (Hassenteufel, 2005). Cette construction repose sur la décomposition du phénomène étudié en certaines dimensions fondamentales reprises par la grille d'analyse comparative (Hassenteufel 2003, cité dans Boussaguet, 2008). Dans notre cas, ces dimensions sont au nombre de trois : ce qui émerge (l'objet), par qui l'émergence se produit (les acteurs) et comment (les mécanismes, les processus et les discours). Ces dimensions correspondent respectivement à la problématisation des enquêtes de la police sur la police (à laquelle la mise sur pied d'un bureau civil d'enquête cherche à répondre), à la sociologie des acteurs collectifs, et enfin à la dynamique de changement.

Deux grandes stratégies comparatives peuvent être distinguées en sciences sociales, soit la comparaison par variables, où quelques variables sont observées sur un large échantillon, et la comparaison par cas, reposant sur l'analyse en profondeur d'un faible nombre d'objets (Hassenteufel, 2010). Tellier (2011) constate cependant que certaines recherches comparatives n'entrent pas aisément dans ces deux catégories et considère plus juste de parler d'axes de recherche, lesquels sont au nombre de quatre : l'analyse descriptive, l'analyse statistique, l'analyse de cas multiples et l'analyse des interactions (relations interprovinciales). Le type de

comparaison retenu pour notre recherche relève de la seconde stratégie d'Hassenteufel (par cas) ou encore du troisième axe de Tellier (cas multiples).

Cette comparaison par étude de cas s'intéresse à deux réformes effectuées par des gouvernements provinciaux au Canada ; la première au Québec et la seconde en Colombie-Britannique. Les cas ont été sélectionnés suivant une logique de similitude. Ainsi, les régimes politiques sont apparentés et les mécanismes d'enquête proposés pour répondre au problème des enquêtes de la police sur la police reposent sur le même modèle. La sélection des cas à partir d'un ensemble relativement homogène facilite l'établissement de la comparabilité et permet de réduire l'incertitude entourant les résultats (Négrier, 2005). Enfin, les deux dynamiques de changement étudiées ont eu lieu dans un horizon temporel relativement récent, ce qui réduit les risques associés à la mémoire des répondants (Pinson & Sala Pala, 2007). En effet, plus l'objet analysé est rapproché dans le temps, plus il est facile pour les participants de fournir un matériau empirique abondant et fiable lors des entrevues.

4.3 Sources et méthodes de production de données

Cette section explique comment les données de recherche ont été produites. À ce titre, la stratégie de recherche exerce une profonde influence sur le choix des méthodes. Pour réaliser cette thèse, nous avons eu recours à un ensemble de méthodes adaptées à une stratégie de recherche qualitative. Ces méthodes diffèrent selon la nature du matériel empirique concerné. Les sources documentaires constituent une première source d'information. Ce sont d'ailleurs celles qui prédominent du point de vue quantitatif. La seconde source consiste en une série d'entrevues semi-dirigées menées avec des acteurs et observateurs des réformes analysées.

4.3.1 Sources documentaires

Comme l'explique Muller, les sources documentaires se révèlent incontournables dans l'analyse de l'action publique :

[Toute] politique publique génère de manière directe ou indirecte une multitude de documents écrits dont il faut prendre connaissance : notes et documents internes à l'administration, discours et prises de position des ministres ou des responsables politiques, circulaires, projets de loi, décrets, comptes-rendus des débats parlementaires, rapports... La liste est sans fin (Muller, 2003 : 93).

Les sources documentaires examinées pour cette recherche sont composées des mémoires déposés devant les instances gouvernementales et de documents officiels, comme des rapports d'enquêtes publiques, des textes de loi, des règlements et des communiqués gouvernementaux. S'y ajoute également de la documentation produite par les médias, comme des articles de journaux. Les déclarations publiques des acteurs relayées par les médias, ainsi que les transcriptions des débats parlementaires, constituent également des sources d'informations. Ces transcriptions de même que des enregistrements audiovisuels des débats parlementaires sont disponibles sur les sites Internet des assemblées législatives du Québec et de la Colombie-Britannique.

Prior (2003) distingue trois dimensions générales par lesquelles le document¹¹ peut être analysé dans le cadre d'une recherche sociale. La première concerne le processus de production, c'est-à-dire la trajectoire sociale ayant mené à la création du document. Cette dimension insiste sur le fait que la genèse et la vie du document reposent sur une fondation constituée d'actions collectives. La seconde porte sur la consommation (recouvrant l'appropriation et l'utilisation) du document en tant que ressource mobilisée « *in various forms of social, political and cultural struggle* » (2003 : 13). Ainsi, suivant cette dimension, la compréhension d'un document dépend du rôle qu'il joue « *in situ* » dans un contexte et à un moment précis. Enfin, la troisième dimension s'intéresse au contenu du document. C'est la dimension la plus souvent retenue par les recherches en sciences sociales. Même si une imbrication étroite existe entre la production, la consommation et le contenu d'un document, c'est essentiellement en tant que contenu informatif que nous nous sommes intéressés à la documentation écrite.

Pour le traitement du corpus documentaire, nous avons eu recours à l'analyse de contenu. Ce terme regroupe un ensemble de méthodes et de techniques d'interprétation visant à acquérir une connaissance de la vie sociale grâce à la dimension symbolique des comportements humains, puisque « [f]aire une analyse de contenu, c'est produire du langage (le discours savant d'interprétation des documents) à partir du langage (les documents analysés résultats d'une

¹¹ La définition du document adoptée par Prior (2003) dépasse le seul document textuel pour inclure, par exemple, la peinture et l'organisation spatiale d'un hôpital.

interprétation du monde » (Sabourin, 2008 : 358). Selon la définition classique qu'en donne Bardin, le terme « analyse de contenu » désigne

un ensemble de techniques d'analyse des communications visant, par des procédures systématiques et objectives de description du contenu des messages, à obtenir des indicateurs (quantitatifs ou non) permettant l'inférence de connaissances relatives aux conditions de production/réception (variables inférées) de ces messages (2007 : 47).

L'analyse des sources documentaires s'effectue sur **deux axes** d'investigation principaux. Le premier vise à identifier des éléments factuels permettant de reconstruire la chronologie des événements. Ainsi, la reconstitution de certains aspects des affaires Fredy Villanueva, Frank Paul et Robert Dziekanski est largement tributaire de la constitution de corpus d'articles de la presse écrite à partir des bases de données *Eureka.cc* (Québec) et *Factiva* (Colombie-Britannique). La chronologie du mécanisme d'enquête au Québec a été faite par le croisement de sources primaires et secondaires. Certains documents originaux n'étant plus disponibles, il a été nécessaire en quelques occasions d'avoir recours aux citations incluses dans d'autres sources de façon à avoir accès au contenu d'un document non disponible. Le rapport de la Commission Poitras (1998), les mémoires de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ 2012 ; 2013) ainsi que ceux produits par des acteurs comme la CRAP (Popovic 2012 ; 2013) ont été d'une aide précieuse à ce chapitre. Le cas de Colombie-Britannique, où l'existence d'un mécanisme de contrôle externe spécifique aux enquêtes en matière criminelle est beaucoup plus récente, n'a pas nécessité ce travail de reconstitution.

Le second axe d'investigation est centré sur la façon dont le problème et sa solution sont formulés dans la documentation. Dans la foulée des travaux de Laroche (2009) sur les rapports d'enquête liés à la vague de décès survenus en France lors de la canicule d'août 2003, le cœur de ce travail repose sur l'étude différentielle d'une série de documents abordant un phénomène commun. Le corpus analysé est constitué de tous les rapports d'enquêtes publiques ayant la question des enquêtes de la police sur la police produits au Québec (9) et en Colombie-Britannique (6) avant la création d'une agence indépendante. L'horizon temporel couvert s'étend de 1988 à 2013 dans le premier cas et de 1994 à 2011 pour le second.

Le travail de codage mené sur ce second axe comporte également deux niveaux de lecture. Le premier se concentre sur les **énoncés liés au problème et à la solution**, tandis que le second analyse les rapports à partir de la grille de lecture des **récits de politique publique** (Jones & McBeth, 2010 ; Jones, McBeth, & Shanahan, 2014 ; Radaelli, 2000, 2010). Ainsi, chaque document a été analysé dans le but de relever les aspects signalés comme problématiques à propos des enquêtes sur des policiers (les énoncés du problème) et les éléments de solutions mentionnés pour y répondre, que ceux-ci fassent l'objet d'une recommandation officielle ou non. De plus, les références à des rapports antérieurs présentes dans chaque document ont également été notées afin de voir quels liens unissent les documents entre eux et de tenter d'établir une filiation sur le plan des catégories du problème et des solutions. L'élaboration des catégories lexicales employées pour rendre compte du problème public s'est d'abord faite de manière inductive, en partant du contenu textuel des rapports. Comparativement à l'imposition d'une classification préconçue, cette méthode inspirée librement de la théorie ancrée présente l'avantage de laisser davantage de place au matériel empirique pour s'exprimer (Charmaz, 2014; Paillé et Mucchielli, 2013). Ainsi, en repérant les mentions sur les incidents critiques et les enquêtes s'y rapportant, une liste d'énoncés sur le problème a pu être progressivement élaborée. Par la suite, la classification construite à partir de ces éléments a elle-même servi d'outil de codage. Néanmoins, lorsqu'une mention ne relevant pas d'une catégorie existante était décelée, une nouvelle catégorie était créée.

Le second niveau de lecture appréhende le contenu des rapports à partir de la grille de lecture du récit de politique publique, d'abord pour déterminer si le rapport contient un récit propre aux enquêtes criminelles sur des policiers impliqués dans un incident critique, puis, dans l'affirmative, pour en examiner la forme. Sur le plan de la structure, le récit se compose généralement de certains éléments précis (Jones, McBeth, et al., 2014). Tout d'abord, il comporte une **description de la situation et des enjeux** (*setting*). On y retrouve une description des différentes facettes du problème (appelées ici les énoncés du problème) et du contexte dans lequel il s'inscrit. Ensuite, le récit présente les **protagonistes** du récit, qui prennent en règle générale la forme d'archétypes comme la victime, le vilain, le héros. On peut également y retrouver des abstractions anthropomorphisées, comme la liberté, l'environnement ou le peuple (Jones et coll., 2014 : 6). Le troisième élément est la **trame narrative** du récit, qui propose un

ressort dramatique justifiant l'action (Banerjee, 1998). Elle lie les deux composantes précédentes dans une séquence temporelle. Ces liens peuvent prendre la forme d'histoires causales ou d'intrigues typées (Stone, 1989, 2012). En outre, le futur est souvent dépeint selon un « scénario catastrophe », qui sert à illustrer les conséquences de l'inaction (Radaelli, 2000). Enfin, le dernier élément de la structure du récit est sa composante normative, appelée « morale de l'histoire » (Jones, McBeth, et al., 2014). Elle se présente sous la forme d'une **solution de politique publique** à implanter pour répondre au problème.

4.3.2 Entretiens semi-dirigés

Nous avons eu recours à des entretiens de recherche semi-dirigés comme autre grande source de données. Ils se caractérisent par des questions ouvertes qui laissent un maximum de latitude aux participants pour s'exprimer (Creswell, 2007) et visent à recueillir une « description riche » de l'expérience du participant (Savoie-Zajc, 2008), à la fois dense et très spécifique au cas étudié. Comme le soulignent Pinson et Sala Pala (2007), l'entretien semi-dirigé est un outil à la fois pertinent et quasiment incontournable à toute démarche d'analyse de l'action publique en ce qu'il permet d'obtenir des informations sur les processus (usage « informatif/narratif »), mais offre également la possibilité d'avoir accès aux représentations des acteurs interrogés (usage « compréhensif »).

L'utilisation de l'entretien dans une visée informative ou narrative en sociologie de l'action publique est destinée à saisir la dimension diachronique des processus d'action publique étudiés en permettant leur reconstitution sociohistorique. Bref, elle est destinée à identifier ce qui s'est passé, comment et à quel moment. De son côté, l'usage compréhensif, axé sur la dimension synchronique, cherche à « saisir les représentations sociales, les schèmes cognitifs qui orientent effectivement les pratiques des acteurs » (Pinson & Sala Pala, 2007 : 584). Friedberg (1988 : 106) insiste sur son utilité, en soulignant l'importance pour le chercheur de « connaître et analyser les perceptions, sentiments et attitudes que les acteurs eux-mêmes ont ». Pour ce faire, il faut « s'adresser directement aux acteurs [...], les interviewer sur leur travail, leur situation, leurs objectifs ». Cette double capacité, en termes de pratiques effectives des acteurs et de représentations sous-tendant ces pratiques, fait de l'entretien semi-directif un outil polyvalent. En

outre, pour certains aspects de l'action publique, le témoignage oral demeure la seule source disponible pour le chercheur (Pinson & Sala Pala, 2007).

L'entretien semi-dirigé doit cependant être employé avec certaines précautions (Pinson & Sala Pala, 2007). En effet, il permet au chercheur d'obtenir des données fiables à la condition de minimiser l'impact de divers biais, par exemple le risque de mensonge ou de dissimulation, la difficulté à verbaliser certaines pratiques ou schèmes cognitifs, les distorsions produites par la situation d'enquête, l'influence des subjectivités de l'enquêté et de l'enquêteur sur le matériau produit en entretien, etc. Pinson et Sala Pala identifient quatre grands « dispositifs de contrôle des données » (2007 : 579) dont le but est d'assurer la fiabilité des données mobilisées durant le travail d'analyse : la critique externe (provenance et conditions de production de la donnée), la critique interne (contrôle de l'authenticité des informations qu'elle contient), le recoupement des sources (contenu d'autres entrevues), la triangulation du contenu par d'autres types de sources (ex. observation, archives).

La grille d'entretien (présentée à l'annexe 1) a été conçue en fonction des exigences du cadre théorique dont elle opérationnalise les principaux concepts. Elle a ainsi permis de produire sur l'action publique un matériel empirique à la fois factuel (acteurs, événements, comportements et processus) et cognitif (conceptions du problème, interprétations des phénomènes). De plus, les questions ont été formulées de façon à se concentrer sur les processus plutôt que sur les causes, privilégiant le « comment » au « pourquoi ». En effet, ce dernier, comme le soulignent Pinson et Sala Pala (2007 : 594), pourrait avoir un effet inhibiteur sur les répondants en les poussant à rechercher « la bonne réponse ».

Un total de 32 entretiens semi-directifs ont été menés dans le cadre de ce projet de recherche : 17 pour le Québec, 14 pour la Colombie-Britannique et un qui porte sur les deux cas. L'objectif était d'interviewer des personnes qui se sont manifestés dans le débat d'une façon ou d'une autre, par exemple en déposant un mémoire ou en défendant publiquement une position. Le recrutement initial des participants a ainsi été effectué sur la base de leur visibilité pendant le processus étudié. Cependant, nous sommes demeurés attentifs tout au long du travail de terrain à l'identification de nouveaux joueurs. En effet, plusieurs répondants ont suggéré des noms de

personnes à rencontrer au moment de leur entrevue. Le recrutement des participants a été effectué chaque fois grâce à l'envoi d'une invitation par courriel (voir l'annexe 2 pour un modèle).

Des policiers, des représentants de groupes de la société civile, des élus et des fonctionnaires ont été interrogés. Nous avons également rencontré des observateurs qui avaient suivi l'action publique de près, notamment des chercheurs universitaires. Les répondants se répartissent en cinq catégories, selon leur situation au moment des réformes : acteur policier, acteur de la société civile, organisme gouvernemental indépendant, élu et observateur. Leur répartition dans chacun des cas est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 Répartition des répondants par catégorie selon le cas

Catégorie de répondant	Québec	Colombie-Britannique
Acteur policier – (AP)	3	1
Acteur de la société civile – (ASC)	6	6
Org. gouvernemental indépendant – (OGI)*	4	1
Élu – (É)	4	2
Observateur – O	1	5
TOTAL	18	15

* Un répondant concerne les deux cas.

Avec l'approbation des participants, les entretiens ont été enregistrés à l'aide d'un appareil numérique. Des notes manuscrites ont également été prises pendant les entretiens. Par la suite, des transcriptions verbatim des enregistrements ont été effectuées pour en permettre l'analyse. Un journal de bord a également été tenu tout au long du travail de terrain afin de pouvoir noter des réflexions et observations « à chaud » immédiatement après l'entrevue. Cet outil a été très utile en offrant une première lecture « macro » du matériel d'entretien et en permettant d'identifier des pistes analytiques. Son utilisation a correspondu de près à la description de Baribeau.

Le journal de bord est constitué de traces écrites, laissées par un chercheur, dont le contenu concerne la narration d'événements (au sens très large ; les événements peuvent concerner des idées, des émotions, des pensées, des décisions, des faits, des citations ou des extraits de lecture, des descriptions de choses vues ou de paroles entendues) contextualisés (le temps, les personnes,

les lieux, l'argumentation) dont le but est de se souvenir des événements, d'établir un dialogue entre les données et le chercheur à la fois comme observateur et comme analyste, de se regarder soi-même comme un autre (Baribeau 2005 : 108).

Le travail sur le matériel obtenu par les entretiens a été analysé dans une perspective issue de la théorie ancrée (Charmaz, 2014 ; Glaser & Strauss, 1967). Même si son nom comporte le mot « théorie », précisons qu'il s'agit à nos yeux d'une méthode d'analyse et d'interprétation des données plutôt que d'une théorie. Nous adoptons ici le point de vue de Paillé et Mucchielli (2013 : 28-29) qui s'y réfèrent sous le nom d'*analyse à l'aide des catégories conceptualisantes*.

Le codage est donc réalisé de façon à laisser s'exprimer pleinement le matériel empirique tiré du travail de terrain dans toute sa richesse sur le plan du sens, en évitant de l'enfermer dans des catégories prédéfinies aux étapes initiales de la recherche (Paillé & Mucchielli, 2013). Ainsi, l'analyse à l'aide des catégories conceptualisantes permet la production d'une réflexion essentiellement inductive, étroitement liée aux données empiriques issues du terrain de recherche. En outre, la démarche est itérative, c'est-à-dire qu'elle implique un aller-retour constant entre les données et l'analyse, tout au long de la recherche. Cette façon de procéder vise à mieux traduire l'influence mutuelle entre le terrain de recherche et le cadre global d'interprétation (Boussaguet, 2008).

La première étape de mise en forme des données est la production de transcriptions verbatim des entretiens. Cette étape a été effectuée par le chercheur lui-même. Les transcriptions ont été faites de façon à refléter fidèlement le contenu des enregistrements audio. Quelques corrections mineures (par exemple « puis » au lieu de « pis », « je vais » au lieu de « j'vas ») ont néanmoins été apportées pour en faciliter la lecture. De même, certaines répétitions, lorsque le répondant bafouille ou bégaye, ont été omises. Ces altérations ne constituent à notre avis pas un problème, car elles n'entraînent pas de perte d'information relativement aux orientations de la recherche.

À partir des transcriptions, une codification initiale (Charmaz, 2014 ; Paillé & Mucchielli, 2013) a été faite. Cette première codification a consisté à synthétiser les propos des répondants en quelques mots ou par une courte phrase rédigée sur un mode actif. Comme le souligne Charmaz (2014), cette façon de procéder favorise la proximité et l'ouverture du chercheur par rapport aux

données. Dans un second temps, les catégories produites ont permis de regrouper le matériel dans des tableaux synthèses. Ces tableaux sont subdivisés selon les thèmes suivants : acteur, problème, contexte, ressources, comportements, relations entre les acteurs, perceptions des autres acteurs, changement. Plusieurs sous-thèmes sont également présents. Ce regroupement a permis de dresser un inventaire des thèmes abordés, de rendre immédiatement accessible le matériel associé et de constater les récurrences dans une même entrevue. En outre, le classement du codage initial constitue un moyen efficace pour obtenir rapidement un panorama du matériel collecté pour en observer l'importance relative et pour faciliter l'accès aux données. Par la suite, les tableaux ont été comparés.

4.4 Validité de la recherche

Il est important de noter que les critères pour assurer la validité d'une recherche qualitative de nature interprétative ne sont pas les mêmes que pour une recherche fondée sur un modèle scientifique naturaliste. En effet, les deux postures méthodologiques reposent sur des présupposés ontologiques et épistémologiques distincts (Haverland & Yanow, 2012; Little, 1991). Cependant, un élément fondamental permettant d'assurer la scientificité d'une recherche qualitative est la présence d'une logique d'inférence explicite permettant de relier une preuve à un argument (Goldthorpe, 2000; Little, 1991 : chapitre 11). Ainsi, il doit y avoir une démonstration du cheminement logique permettant de partir des données empiriques pour aboutir aux conclusions, de façon à permettre une critique rationnelle de la recherche. En effet, peu importe l'approche méthodologique, l'argumentaire sous-tendant les conclusions doit être explicite afin de permettre au lecteur de comprendre comment nous prétendons savoir ce que nous avançons (Altheide & Johnson, 1994 : 496). Cet élément est intégré à la structure même de la thèse, qui tente de présenter de la façon la plus claire possible le lien tissé entre les données empiriques et les interprétations découlant de l'analyse du matériel.

Un second élément permettant d'assurer la validité de la recherche est l'utilisation combinée de plus d'une méthode et la consultation de plusieurs de sources d'informations. Cette stratégie vise à minimiser les insuffisances ou biais de chaque méthode ou source d'information prise isolément tout en permettant d'approfondir l'analyse du cas étudié (Roy, 2008; Yin, 2003). On l'a vu, nous avons eu recours à la fois à de la documentation et à des entretiens de recherche.

Comme le souligne Hamel (1997), elle permet de donner tout son relief à un objet d'étude par l'application simultanée de plusieurs éclairages différents. De plus, pour chacune de ces deux grandes catégories, la multiplicité des sources d'information permettait de les recouper les unes avec les autres pour en évaluer la portée. Ainsi, en plus d'étoffer les résultats et d'améliorer la compréhension globale de l'objet, le recours à la triangulation des méthodes et des sources a permis d'améliorer la validité de la recherche en minimisant les biais qui pourraient caractériser chacune d'entre elles, prise isolément.

CHAPITRE 5 : PRÉSENTATION DES CAS

Ce premier chapitre monographique amorce l'analyse macro-contextuelle en présentant successivement les cas du Québec et de la Colombie-Britannique. Chaque cas commence par une présentation la structure policière provinciale, qui permet de saisir le contexte institutionnel dans lequel se déroule la réforme. Elle est suivie d'une section exposant l'historique de l'émergence et de l'évolution des mécanismes de contrôle externe dans la province. Ainsi, les politiques publiques y sont décrites et situées avec des repères contextuels depuis leur origine jusqu'à la conclusion des réformes, marquée par la création par voie législative de bureaux d'enquête indépendants. Le chapitre se conclut par un premier regard comparé sur les deux cas. Malgré certaines différences sur le plan de la structure policière, les cas se caractérisent par un même schéma comportant une longue période de stabilité, suivie d'une évolution importante.

5.1 Québec

5.1.1 L'organisation policière

Dans la fédération canadienne, la responsabilité du maintien de l'ordre concerne, à des degrés divers selon la province, les trois paliers gouvernementaux : fédéral, provincial et municipal. Dans le cas du Québec, les trois niveaux sont présents. Cependant, la police fédérale, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), y joue un rôle restreint, confiné à des secteurs comme le respect de lois fédérales, la sécurité d'infrastructures fédérales et certains types spécifiques de criminalité¹². Ce rôle limité de la GRC s'explique par l'existence d'une police provinciale, la Sûreté du Québec (SQ), qui relève du ministère de la Sécurité publique du Québec.

Les municipalités de 50 000 habitants et plus sont tenues légalement de posséder leur propre service de police. Il en va de même pour les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, ainsi que pour les régions métropolitaines de recensement de Chicoutimi, Hull, Sherbrooke et Trois-Rivières¹³. Dans le cas des municipalités qui ne possèdent pas leur propre corps policier, c'est la SQ qui fait office de police municipale. Une entente est alors établie entre le ministre de la Sécurité publique et la municipalité régionale de comté dont fait partie la

¹² La GRC enquête sur les dossiers de nature fédérale ou ayant une portée nationale ou internationale, notamment ceux concernant le crime organisé, l'intégrité financière et la sécurité des frontières.

¹³ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 72.

municipalité concernée¹⁴. Le niveau municipal de la structure policière se compose ainsi de 29 organisations devant offrir certains services précis (appelés niveaux de services) en fonction de la taille de la population desservie (Ministère de la Sécurité publique, 2015b). La SQ est chargée de fournir les services spécialisés non offerts par la police locale. Enfin, les corps policiers autochtones constituent un quatrième type d'organisation policière. Au nombre de 22, ils assurent les services de maintien de l'ordre dans les communautés autochtones en collaboration avec la police provinciale (Ministère de la Sécurité publique, 2015b). Comme ils ne correspondent pas à un palier gouvernemental distinct, leur création repose sur une entente tripartite entre un conseil de bande, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada.

Selon les données du ministère de la Sécurité publique du Québec, l'effectif policier québécois s'élevait en 2013 à 14 819 policiers permanents pour la SQ et l'ensemble des corps policiers municipaux (Ministère de la Sécurité publique, 2015b). À ce total s'ajoutent les 368 policiers et constables spéciaux autochtones et environ 1 200 membres (Scott, 2014) de la police fédérale déployés dans la province. Les organisations policières du Québec sont de taille très variable. La plus grande est la SQ, qui regroupe environ 5 300 agents. Elle est suivie du Service de police de la ville de Montréal (SPVM) qui compte 4 200 policiers, ce qui en fait le deuxième plus grand corps policier municipal au Canada après celui de Toronto. Les autres organisations sont nettement plus modestes; ainsi, la Ville de Québec, qui dispose du troisième plus gros effectif policier, comptait 753 policiers en 2012 (Statistique Canada, 2012b).

5.1.2 Historique des dispositifs de contrôle externe

Cette partie reconstitue l'évolution du mécanisme d'enquête sur la police lors d'un décès ou d'une blessure grave. Elle aborde également celle du dispositif d'enquête concernant les inconduites, puisque l'évolution des deux types de mécanismes est liée sur le plan historique. L'objectif est de fournir une description factuelle de l'apparition et des modifications successives apportées au mécanisme d'enquête. Certains cas et enquêtes publiques, qui font l'objet d'une analyse distincte plus loin dans la thèse, sont néanmoins abordés brièvement en tant qu'éléments de contexte.

¹⁴ *Ibid.* section III.

Émergence de la « politique ministérielle »

La première intervention du gouvernement du Québec pour baliser la marche à suivre lors d'une enquête sur la police découlant d'un décès est le fait du Parti Québécois, élu pour la première fois en 1976. Elle se veut une réponse au tollé suscité par le décès de Richard Charest, un jeune homme de 18 ans retrouvé pendu dans un local de la Centrale de police du parc Victoria à Québec, dans la nuit du 12 août 1978. La police de Québec avait mené l'enquête, suscitant de nombreux commentaires négatifs dans les médias selon lesquels l'organisation était à la fois juge et partie (Popovic, 2012). La controverse met en évidence l'absence de balises permettant de guider un corps policier qui se retrouve dans cette situation.

La réponse du gouvernement prend la forme d'un simple communiqué envoyé le 27 septembre 1979 aux directeurs de corps policiers par ce qui était alors la Direction générale de la sécurité publique du ministère du Solliciteur général (Commission de police du Québec, 1988). Intitulée « Enquêtes policières lors de certains décès », la procédure sera mieux connue dans les milieux policiers sous le nom de « politique ministérielle ». Le communiqué énonce la procédure à suivre lors d'un décès survenant durant la détention d'une personne par un corps de police ou des suites de cette détention. La portée de cette première action des pouvoirs publics pour encadrer l'action policière relativement à certains incidents demeure restreinte. Ainsi, ce sont uniquement les décès associés à un contexte bien précis, soit la détention par un corps de police, qui font l'objet d'une prescription spécifique de la part des pouvoirs publics (SPVM, 2008). Les autres types de décès et les blessures graves ne sont pas concernés par le mécanisme.

Les corps policiers habilités à mener les enquêtes en vertu de la politique ministérielle sont la Sûreté du Québec (SQ), le Service de police de la communauté urbaine de Montréal (SPCUM, ancêtre du SPVM) et le Service de police de la ville de Québec (SPVQ). Depuis, les organisations appelées à participer à ce type d'enquêtes sont demeurées essentiellement inchangées, la seule modification étant que, de façon exceptionnelle et sur autorisation du ministre, des policiers de Longueuil, Laval ou Gatineau peuvent désormais se voir confier une telle enquête (Fiset, 2014).

Extension du contrôle externe : déontologie et politique ministérielle

Le 11 novembre 1987, l'agent Gosset abat d'une balle à la tête le jeune Anthony Griffin dans le stationnement d'un poste de police de Montréal. Le jeune homme avait été appréhendé par les policiers peu avant et avait brièvement tenté de prendre la fuite avant d'y renoncer. La communauté noire est particulièrement touchée par ce décès, d'une part parce qu'elle soutient qu'il s'agit d'un meurtre à caractère raciste, d'autre part parce que les policiers montréalais ont, malgré la politique ministérielle, mené eux-mêmes l'enquête (Popovic, 2012). En effet, l'interprétation limitée de la notion de détention faite par les policiers montréalais conduit ceux-ci à conclure que M. Griffin n'était pas en détention et que, conséquemment, la politique ministérielle ne s'appliquait pas dans cette situation. Cette interprétation mène à d'intenses débats sur le concept de détention et, comme nous le verrons plus loin, à la révision du périmètre d'application de la politique ministérielle.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse décide de faire enquête sur les allégations de racisme policier en créant le Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les membres des minorités visibles. Les travaux du Comité mèneront au dépôt d'un rapport (Bellemare, 1988) recommandant la création d'un mécanisme indépendant et civil de traitement des plaintes faites contre les policiers. Cette recommandation débouchera sur la création du système de déontologie policière, entré en vigueur en septembre 1990 (CDPDJ, 2012). Ainsi, c'est par la déontologie qu'un premier mécanisme de contrôle structurellement indépendant des organisations policières est créé.

Le mécanisme d'enquête criminelle subit également une modification à la suite de l'affaire Gosset. En effet, le 29 janvier 1988, la Commission de police du Québec¹⁵ décide de sa propre initiative de mener une enquête sur la conduite de l'agent Gosset. Dans un rapport déposé le 6 juin 1988, la Commission recommande au ministère de la Sécurité publique d'amender le contenu de son communiqué du 27 septembre 1979 afin d'étendre son champ d'application qui ne se limiterait plus aux décès en détention, mais comprendrait tous les cas où il y a mort d'un

¹⁵ Active de 1968 à 1990, la Commission de police du Québec était une instance disciplinaire quasi-judiciaire instaurée en même temps que la Loi de police (Sauvageau, 1992). Elle fut fortement critiquée, notamment pour son manque de pouvoirs coercitifs et son incapacité à élaborer un code de déontologie unique pour l'ensemble des policiers (Corbo, 1996 : 7).

citoyen. Ainsi, la Commission juge que la politique doit entrer en vigueur « lorsqu'une personne décède alors qu'elle est détenue par un policier ou un corps de police, au poste ou ailleurs », mais également « lorsqu'une personne a été présumément tuée par un policier lors d'une intervention policière » (Commission de police du Québec, 1988 : 38).

Le 15 février 1989, le ministère de la Sécurité publique donne suite aux recommandations de la Commission de police du Québec par voie de communiqué. La politique est étendue aux décès survenant lors d'une intervention policière et le concept de détention est clarifié. En outre, le chef du service de police impliqué dans l'évènement a désormais l'obligation d'informer le ministre de la Sécurité publique lorsque survient un incident critique (SPVM, 2008). Le libellé du champ d'application de la politique est le suivant :

Lorsqu'une personne décède à l'occasion d'une intervention policière ou alors qu'elle est détenue par un policier ou un corps de police œuvrant sur le territoire du Québec, ou dans un autre endroit physique suite à des événements qui se sont produits pendant sa détention, l'enquête policière sur les circonstances qui ont entouré le décès de cette personne, doit être conduite par un corps de police autre que celui de qui relève le policier ou le corps de police concerné (Ministère de la Sécurité publique 1989, cité dans Popovic, 2012 : 8).

La question raciale et les enquêtes sur la police reviennent dans l'actualité lors du décès d'un autre jeune homme noir à Montréal. En effet, le 3 juillet 1991, M. Marcellus François, âgé de 24 ans, est abattu par un membre de la section technique (SWAT) alors qu'il était passager à bord d'une automobile. Il s'agit sans contredit d'une bavure, M. François ayant été confondu avec un des suspects d'une enquête pour tentative de meurtre. Il mourra à l'hôpital 15 jours plus tard.

M. Harvey W. Yarosky est nommé coroner spécial (*ad hoc*) pour enquêter sur ce décès. Son rapport (Yarosky, 1992) met en évidence une série de cafouillages ayant mené à la mort de M. François et constate que des comportements et attitudes racistes perdurent au sein du service de police, et ce, malgré les travaux menés quelques années plus tôt par le groupe de travail présidé par Jacques Bellemare. Le coroner formule deux grandes recommandations à l'attention du gouvernement. Premièrement, il préconise une enquête « approfondie, indépendante et globale » (1992 : 84-85) examinant l'ensemble du fonctionnement du SPCUM, en précisant que

les responsables de cette enquête ne doivent pas être affiliés à une quelconque organisation policière. En d'autres mots, il recommande la tenue d'une enquête civile indépendante de l'organisation policière. Le ministère de la Justice y donne suite en 1992, confiant au juge Albert Malouf le mandat de mener une inspection du SPCUM. Le rapport de la Commission Malouf est déposé deux ans plus tard (Malouf, 1994).

La seconde recommandation du coroner Yarosky concerne la relation avec la communauté noire. Ainsi, il propose la constitution d'un groupe de travail spécial chargé d'élaborer un programme d'action concret de lutte au racisme au sein du service de police (Yarosky, 1992 : 87). Cette recommandation mène à la création du Groupe de travail du ministre de la Sécurité publique du Québec sur les relations entre les communautés noires et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, présidé par M. Claude Corbo. Le rapport du Groupe de travail est déposé la même année (Corbo, 1992). Le rapport du coroner Yarosky se trouve donc à la source de deux enquêtes publiques chargées elles-mêmes d'analyser et de produire des recommandations sur l'activité policière.

La révision du système déontologique

Le 16 août 1996, le ministère de la Sécurité publique donne le mandat à M. Claude Corbo de procéder à l'examen et à la révision du fonctionnement du système de déontologie policière, mis en place six ans plus tôt. Comme le précise l'introduction du rapport, la décision du ministre est une réponse aux nombreuses critiques provenant des plaignants, des policiers et des municipalités (Corbo, 1996 : 1). Les principaux reproches adressés au système en place concernent la lourdeur et la longueur du processus, le nombre élevé de décisions portées en appel et l'ampleur des coûts engendrés.

L'attention portée au mécanisme déontologique contribue également à rendre plus visible la question du contrôle des incidents critiques. Ainsi, même si la plupart des 27 recommandations que formule Corbo visent uniquement le volet déontologique, il conclut également que le processus d'enquête visant à déterminer la responsabilité criminelle soulève lui aussi des questions. Nous reviendrons sur cet aspect au chapitre sept, qui s'intéresse aux effets de long terme des enquêtes publiques sur le plan des idées.

Élargissement de la portée de la politique ministérielle

Le 10 juin 1996, dans la foulée de l'affaire Matticks¹⁶ qui voit des policiers de la SQ être accusés de fabrication de preuve, d'entrave à la justice, de parjure et d'usage de faux, le ministre de la Sécurité publique annonce la tenue d'une enquête publique sur la police provinciale. Le 30 décembre 1998, après deux ans de travaux, le juge Lawrence Poitras remet au gouvernement un rapport de près de 3000 pages (Poitras, 1998).

Le rapport signale une modification officieuse au périmètre d'application de la politique ministérielle. En effet, il souligne que depuis le 25 novembre 1996 le ministère de la Sécurité publique recommande aux organisations policières de traiter les blessures pouvant causer la mort de la même façon que les cas de décès, sans toutefois modifier le libellé de la politique ministérielle pour les y obliger (Poitras, 1998 : 1267). En outre, le commissaire Poitras souligne qu'il n'existe pas de consigne sur la façon de traiter les allégations de nature criminelle qui n'ont pas entraîné un décès et que l'absence de politique provinciale à ce sujet est une source de confusion (1998 : 1269). Ainsi, au-delà de certaines précisions liées au champ d'application de la politique et à la détermination de la responsabilité de l'enquête, l'encadrement du processus est à peu près inexistant.

Entre 1996 et 2004, la politique sera successivement modifiée par le ministère de la Sécurité publique, chaque fois pour en élargir la portée (Protecteur du citoyen, 2010). Ces modifications réduisent en partie l'étendue de la zone de confusion constatée par la Commission Poitras. Entre les travaux de la Commission et 2003, le Ministère introduit dans la politique ministérielle la notion de blessure grave, définie comme une atteinte physique pouvant causer la mort. Toute blessure grave déclenche désormais obligatoirement une enquête par un autre corps de police. Le 28 novembre 2003, la politique ministérielle est modifiée une nouvelle fois pour englober également les cas où un policier décède ou est blessé gravement lors d'une opération policière. Par la suite, le 4 août 2004, le champ d'application de la politique est étendu à toutes les blessures par balles, peu importe leur gravité. Enfin, dans un communiqué daté du 11 janvier

¹⁶ Les frères Gérald et Richard Matticks étaient deux trafiquants montréalais poursuivis pour importation de 26 tonnes de haschich. Leur procès avorta lorsqu'il fut révélé que les policiers de la Sûreté avaient falsifié la preuve. Une enquête interne fut déclenchée dans laquelle les enquêteurs furent l'objet de menaces et d'intimidation de la part de leurs confrères.

2009, le ministère de la Sécurité publique utilise pour la première fois l'expression « Enquête indépendante relative à une intervention policière » afin de désigner la politique ministérielle. Cette appellation sera par la suite graduellement étendue à l'ensemble des communications du ministère touchant le mécanisme d'enquête.

Tentative de réforme et remplacement

À partir du décès par balles de Fredy Villanueva dans un parc de Montréal en août 2008, les enquêtes criminelles sur les incidents critiques font l'objet d'une forte mobilisation en faveur du changement. Le 1^{er} décembre 2008, une enquête publique du coroner sur ce décès est ordonnée par le coroner en chef et le ministre de la Sécurité publique. En février 2010, le Protecteur du citoyen dépose un rapport recommandant la création d'une agence d'enquête civile et indépendante. Le 2 décembre 2011, le gouvernement du Québec dépose le *Projet de loi 46* (Assemblée nationale, 2011) pour modifier la *Politique d'enquête indépendante relative à une intervention policière* afin d'introduire un examen civil au processus externe en vigueur. Le projet de loi prévoit la création d'un bureau de surveillance destiné à analyser les rapports d'enquêtes et à faire des recommandations appropriées au ministre de la Sécurité publique. Selon le modèle proposé, les enquêtes demeurent la prérogative des policiers ; il n'y a donc pas de participation civile dans leur conduite. Vingt-deux mémoires sont déposés lors des audiences (février et mars 2012) devant la Commission des institutions chargée d'étudier le projet de loi avant son adoption. Le projet de loi suscite de nombreuses réactions négatives de la part de journalistes, d'organismes de la société civile, de même que du Protecteur du citoyen et de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse. Il meurt au feuillet lors du déclenchement des élections provinciales en août 2012. La plateforme électorale du Parti Québécois (PQ) inclut un engagement à l'effet d'« instaurer un nouveau mécanisme d'enquête indépendante, incluant la participation de civils, lors d'incidents impliquant des policiers » (Parti Québécois, 2012 : 27).

Le nouveau gouvernement minoritaire formé par le PQ à la suite des élections de septembre 2012 remet les enquêtes sur la police à l'agenda ministériel et décide d'aller plus loin que le *projet de loi 46* du gouvernement précédent. Ainsi, le 29 novembre 2012, il dépose le *Projet de loi 12* (Assemblée nationale, 2013), proposant la création du Bureau des enquêtes indépendantes

(BEI), un organisme composé uniquement de civils et chargé d'effectuer les enquêtes sur les cas de décès et de blessures graves survenant lors d'opérations policières ou durant la détention dans un corps de police. Des travaux en commission parlementaire ont lieu en mars et avril 2013. Le projet de loi est finalement adopté et est entré en vigueur le 15 mai 2013. Cette date marque le terme de l'action publique considérée dans la présente thèse. Le 27 juin 2016, le BEI entre en fonction. Un peu plus de trois années se sont écoulées depuis l'adoption de la loi. Cette date marque officiellement la fin de la politique ministérielle, laquelle est demeurée en vigueur jusqu'à ce moment.

5.2 Colombie-Britannique

5.2.1 L'organisation policière

La structure policière en Colombie-Britannique se distingue de celle du Québec par l'importance qu'y tient la police fédérale, la GRC. En effet, le gouvernement de la Colombie-Britannique a aboli sa police provinciale en 1950 (Oppal, 1994), signant alors une entente de police contractuelle avec la GRC pour que cette dernière prenne la relève. Un nouveau contrat de service avec la province d'une durée de 20 ans est entré en vigueur le 1^{er} avril 2012.

En plus de ses missions fédérales, la GRC assure donc le maintien de l'ordre au niveau provincial, mais aussi dans plusieurs villes de la province, établissant chaque fois un contrat de service avec les pouvoirs locaux. En effet, selon le *Police Act* de la province, les municipalités de plus de 5 000 habitants sont tenues de fournir leurs propres services de police. Elles ont alors le choix entre créer un corps de police municipale ou signer une entente contractuelle avec la GRC pour que cette dernière offre les services dans la municipalité concernée (MacAlister, 2010). Au total, 12 municipalités de la province disposent d'un corps de police, dont un est autochtone¹⁷. Ensemble, ils regroupent un peu plus de 2 500 policiers municipaux (Statistique Canada, 2012a).

Des effectifs sont attribués pour chacun de ces paliers d'intervention. À moins de mention contraire, les chiffres qui suivent sont tirés du document *Police Resources in British Columbia* (Public Safety and Solicitor General, 2015). Ainsi, la mission municipale est celle qui mobilise

¹⁷ La liste est disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/justice/criminal-justice/policing-in-bc/bc-police-forces> (consultée le 16 janvier 2018).

les plus grands effectifs, soit un peu plus de 3 500 policiers répartis dans 63 municipalités. Viennent ensuite les agents de la GRC agissant à titre de police provinciale, qui sont au nombre de 2 600. Enfin, environ 1 000 agents assurent les fonctions de police fédérale dans la province. Les membres de la GRC comptent ainsi pour un peu plus de 75 % des 9 000 agents de police en exercice dans la province (Statistique Canada, 2012a). La Colombie-Britannique est la province où l'on retrouve le plus grand détachement de la police fédérale, soit un tiers de la force totale (Scott, 2014). Cette prédominance explique le grand nombre d'incidents impliquant des agents de la GRC.

La GRC relève du ministère de la Sécurité publique du Canada. Cette situation complique les questions d'imputabilité, puisque la vaste majorité de la force policière en Colombie-Britannique relève d'un ordre de gouvernement distinct, bénéficiant du principe d'immunité interjuridictionnelle, et d'une loi, la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, distincte du *Police Act* provincial (Scott, 2014). C'est ce qui explique notamment qu'en matière déontologique, les membres de la GRC ne relèvent pas de l'Office of the Police Complaint Commissioner (OPCC), l'organisme provincial, mais plutôt de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, une agence fédérale basée à Ottawa. Ainsi, la ligne de fracture entre juridiction fédérale et provinciale qui caractérise la structure policière de la Colombie-Britannique se répercute sur le plan de l'imputabilité.

5.2.2 Historique des dispositifs de contrôle externe

Externalisation du contrôle en matière déontologique

La loi encadrant les fonctions de police dans la province, le *Police Act*, est entrée en vigueur en 1974. À cette occasion, un organisme fut créé afin d'uniformiser les pratiques policières dans la province et d'appuyer la formation des policiers : la *BC Police Commission*. En théorie, l'organisme assure une forme de supervision civile des activités de maintien de l'ordre dans la province, mais dans les faits, il ne s'agit pas à proprement parler d'une instance de contrôle de l'activité policière (Oppal, 1994). De plus, elle n'exerce aucune forme de contrôle sur la façon dont les enquêtes visant des policiers sont réalisées.

Le *Police Act* fut amendé de façon substantielle en 1988. À cette occasion est créé un commissaire aux plaintes, qui se veut un premier mécanisme formel de contrôle de la police en matière d'inconduites. Structurellement, ce dispositif est une composante de la *BC Police Commission*. En outre, la fonction de commissaire aux plaintes est accordée au vice-président de la commission de police (Oppal, 1994; Watt, 1991). Le rôle de ce mécanisme de contrôle est de recevoir les plaintes du public et de surveiller (*monitor*) l'enquête menée par les affaires internes du corps de police concerné. Ce travail s'effectue uniquement sur la base du rapport d'enquête produit par les policiers. Le commissaire possède également le pouvoir de demander une nouvelle enquête aux affaires internes s'il juge que le travail n'a pas été effectué de façon appropriée. L'organisme n'a cependant pas autorité sur les membres de la GRC en activité dans la province, qui relèvent d'une entité fédérale distincte, soit le Commissaire aux plaintes du public contre la GRC¹⁸, qui a également débuté ses activités en 1988 (Watt, 1991).

En 1994, à la suite d'une série de décès médiatisés, le gouvernement de la Colombie-Britannique met sur pied une commission d'enquête chargée de dresser un portrait d'ensemble de l'activité policière dans la province. Elle dispose d'un mandat extrêmement vaste qui inclut l'examen non seulement de l'imputabilité de la police, mais également des thèmes comme la gouvernance, l'organisation administrative, la gestion des ressources humaines, les pratiques policières à haut risque et la police autochtone. Sa direction est confiée au juge Wallace T. Oppal. Après un peu plus de deux années de travaux, la Commission dépose un rapport substantiel qui formule 317 recommandations à l'attention des autorités provinciales (Oppal, 1994).

En 1998, le gouvernement provincial modifie le mécanisme de contrôle en matière d'inconduite (Morris, 2015). Ce changement se veut une réponse à certaines recommandations de la Commission Oppal. En effet, cette dernière considère que l'établissement des normes du travail policier et sa discipline doivent relever d'entités distinctes. Ainsi, le gouvernement instaure une nouvelle organisation indépendante chargée de recevoir et de surveiller le traitement des plaintes du public visant les services de police municipaux, *l'Office of the Police Complaint Commissioner* (OPCC). Le commissaire aux plaintes qui est nommé à sa tête relève directement

¹⁸ Rebaptisée « Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC » (CCETP) en 2013 (Canada, 2013).

de l'Assemblée législative. Le premier titulaire, un ancien procureur de la couronne du nom de Don Morrison, est nommé en avril 1998 (Fong & Lee, 2002). Toutefois, le gouvernement n'a pas donné suite à une autre recommandation de la Commission Oppal, soit de doter l'OPCC d'un pouvoir d'enquête autonome pour réduire la place occupée par les organisations policières dans le processus. Le nouveau mécanisme dépend donc entièrement des services policiers à cet égard et doit, comme c'était le cas auparavant, effectuer son travail sur la base d'un rapport produit par le corps policier visé par la plainte.

Politique publique négative et institutionnalisation par le bas

L'historique met en évidence l'absence de tout mécanisme formel de contrôle destiné aux incidents critiques policiers. Ainsi, jusqu'à 2010, aucun dispositif formel et contraignant spécifique à l'enquête criminelle sur un incident critique impliquant un policier n'existe dans la province. Les corps policiers municipaux et la GRC demeurent libres de décider au cas par cas du type de suivis d'enquête à donner. Ainsi, les incidents qui provoquent des décès ou des blessures graves peuvent toujours être enquêtés par le corps policier impliqué. La Colombie-Britannique se caractérise jusqu'ici par une politique publique « négative » fondée sur une non-décision (Bachrach & Baratz, 1962), puisque le refus d'intervenir constitue un choix délibéré de la part des pouvoirs publics¹⁹.

Néanmoins, face à une mobilisation croissante de groupes dénonçant la procédure d'enquête criminelle sur les incidents critiques, les organisations policières réagissent. Ainsi, dans la foulée de l'annonce (février 2007) de la commission d'enquête Davies chargée d'étudier les circonstances ayant mené au décès de M. Frank Paul et du décès médiatisé de Robert Dziekanski (octobre 2007), une procédure informelle est mise en place entre les corps municipaux de police de la province (MacAlister, 2012). Il s'agit d'une forme d'institutionnalisation par le bas entre des organisations n'ayant aucun lien d'autorité entre elles. Ainsi, de façon similaire à la politique ministérielle au Québec, la responsabilité de l'enquête est transférée à un autre corps policier après entente entre les chefs des organisations. Cependant, comme les enquêtes disciplinaires et criminelles ont tendance à se chevaucher, les affaires internes du corps policier impliqué y

¹⁹ À la suite de Thomas Dye, une politique publique se définit comme « anything a government chooses to do or not to do » (1972 : 1).

participent généralement, en tandem avec les enquêteurs externes. En outre, les étapes initiales de l'enquête (par exemple assurer la protection de la scène et recueillir les déclarations des témoins sur place) demeurent la responsabilité du corps policier impliqué. Enfin, comme la démarche est volontaire, une organisation peut tout de même décider de conserver une enquête qui la concerne directement.

La création d'un mécanisme formel basé sur le modèle dépendant

En octobre 2009, le gouvernement amende le *Police Act* pour y introduire une procédure formelle d'enquête par un autre corps de police dans les cas de décès ou de blessure grave. Les changements apportés entrent en vigueur le 31 mars 2010. Ils ont peu d'impact sur les pratiques d'enquête concrètes, car ils ne font que systématiser et officialiser un état de fait ayant cours depuis un certain temps (MacAlister, 2012b). Le mécanisme prévoit que lors d'incidents provoquant un décès ou une blessure grave, le chef de police de l'organisation impliquée doit communiquer sans délai avec l'OPCC pour l'aviser de la situation. C'est le commissaire aux plaintes qui est responsable de désigner le corps policier chargé de l'enquête. Le commissaire a en outre le pouvoir de surveiller le déroulement du processus d'enquête subséquent. Au Québec, c'est le ministre de la Sécurité publique qui dispose de cette capacité de déclencher l'enquête, sans cependant exercer une surveillance de son déroulement. La modification législative est mal accueillie et fait l'objet de nombreuses critiques, étant jugée largement insuffisante (MacAlister, 2012b). Une demande claire existe alors chez des groupes de la société civile pour la création d'un mécanisme civil reposant sur le modèle indépendant. Les changements introduits par le gouvernement sont qualifiés de « *quick fix* » et sont rapidement disqualifiés.

Le passage au modèle indépendant : l'Independent Investigations Office

Le 20 mai 2010, soit un peu moins de deux mois après le changement législatif, le commissaire Braidwood remet son rapport sur le décès de Robert Dziekanski au ministre de la Justice, Michael De Jong. Le document est rendu public le 18 juin 2010. Le même jour, le gouvernement annonce qu'il accepte les recommandations du juge Braidwood et mettra en place une agence d'enquête destinée aux incidents critiques, laquelle sera dirigée par un civil. En revanche, certains principes de la nouvelle organisation ne sont pas connus, comme la place des policiers

ou des ex-policiers dans le personnel d'enquête (DeRosa, 2010a). Le gouvernement s'engage à mettre en œuvre les recommandations à l'intérieur d'une année.

En mai 2011, la ministre Shirley Bond, qui cumule les portefeuilles de la Sécurité publique et de la Justice, dépose le projet de loi 12 (Legislative Assembly, 2011). Le projet de loi prévoit la création d'une agence civile fondée sur le modèle indépendant chargée de mener les enquêtes criminelles relatives aux incidents critiques. La nouvelle organisation est officiellement créée au moment où la loi entre en vigueur, le 29 juillet 2011. Après un peu plus d'une année de mise en œuvre, l'*Independent Investigations Office* (IIO) est opérationnel en septembre 2012.

5.3 Par-delà les différences, un même schéma stabilité-ponctuation

Ce chapitre se conclut par un premier regard comparatif sur les cas. D'abord, les deux structures policières diffèrent sur le plan du contrôle dévolu au gouvernement provincial. Ainsi, le Québec dispose historiquement d'une autorité plus claire sur les organisations policières en activités sur son territoire que la Colombie-Britannique, qui doit composer avec un autre palier de gouvernement fortement impliqué dans le maintien de l'ordre dans la province. La présence importante de la police fédérale y provoque une ligne de fracture sur le plan de l'imputabilité et du contrôle entre, d'un côté, les organisations policières municipales et, de l'autre, la GRC, pour laquelle le principe d'immunité juridictionnelle fait obstacle aux initiatives du gouvernement provincial. Il y a peut-être là une piste d'explication pour la longue absence d'une politique publique formelle associée au contrôle externe de la police en matière d'incidents critiques. En effet, le rapport Wood disqualifie l'idée d'une agence indépendante, qu'il estime trop coûteuse notamment en raison du fait qu'elle ne s'adresserait qu'à 28 % des policiers de la province (2007 : 47).

Ensuite, les historiques montrent que c'est d'abord en lien avec le contrôle des inconduites que des agences de contrôle structurellement distinctes des organisations policières sont créées. Il faut attendre plusieurs années pour que cette différenciation structurelle soit transposée aux enquêtes sur les incidents critiques. Ainsi, même si le Québec dispose d'une politique formelle dès 1979, soit plus de vingt ans avant de mettre sur pied le Commissaire à la déontologie policière, ce volet n'est associé à aucune structure distincte des corps policiers avant 2016. Il en

va de même en Colombie-Britannique, où l'OPCC est créé en 1998 tandis qu'aucune organisation n'existe pour les incidents critiques jusqu'en 2012.

La comparaison des historiques permet également de faire des observations à propos de l'évolution sur le long terme des politiques publiques liées au contrôle de la police. Au Québec, on constate qu'une fois que le mécanisme est créé, il subit une évolution graduelle. Ainsi, sans changer les principes de base du dispositif, comme le recours aux organisations policières, des éléments secondaires de la politique sont modifiés pour en accroître la portée, mais aussi afin d'augmenter légèrement l'emprise civile sur son fonctionnement, comme en témoignent l'obligation d'informer le ministre et le rôle de ce dernier pour ordonner l'enquête. Les modifications à la portée de la politique sont souvent corrélées à des incidents critiques. De la même manière, le projet de réforme proposé en 2011 cherche à conserver le principe d'une enquête menée exclusivement par des policiers, mais en introduisant le compromis d'un observateur civil dans le processus. Il s'agit là d'une évolution typique d'une politique institutionnalisée, qui est dominée par un changement graduel correspondant à une phase de stabilité (Baumgartner & Jones, 1993). Les altérations mineures contribuent à préserver les principes de base de la politique (Mondou et coll., 2014).

En Colombie-Britannique, ce qui est remarquable c'est l'absence prolongée d'intervention de la part du gouvernement provincial en matière de contrôle des incidents critiques. Ceci permet de conclure à une véritable politique publique « négative » d'une stabilité absolue. Dans un contexte marqué par la montée d'un problème public à propos des enquêtes de la police sur la police, l'absence de politique formelle a conduit les organisations policières municipales à tenter de combler le vide. Par la suite, lorsque le gouvernement de la province décide finalement d'implanter un mécanisme en 2009²⁰, il propose un mécanisme réduit qui ne fait qu'officialiser les pratiques en place. Le modèle implanté, similaire à celui qui est décrié au même moment au Québec, constitue dans les faits un changement très limité préservant le monopole policier sur les enquêtes criminelles. La nouvelle politique est jugée à l'aune d'une solution très claire, un mécanisme d'enquête indépendant, portée par les groupes de la société civile et accréditée par

²⁰ Les nouvelles dispositions entrent en vigueur en 2010 (MacAlister, 2012c).

deux enquêtes publiques. Elle est ainsi rapidement disqualifiée et la voie se retrouve ouverte pour une réforme majeure.

En replaçant le changement observé dans les termes de la théorie des équilibres ponctués, on constate que la période est essentiellement caractérisée par la stabilité. Au Québec, les changements mineurs apportés au fil du temps de même que le projet de réforme de 2011 peuvent être vus comme une recherche de continuité de la politique publique. En Colombie-Britannique l'absence de changement est encore plus marquée : aucune modification à la politique n'est effectuée avant 2010. Et même à ce moment, la réforme implantée est la plus minimale qui puisse être faite : passer de l'absence à l'officialisation des pratiques existantes fondées sur un modèle dépendant des organisations policières. Dans les deux cas, les dernières tentatives de réformes limitées sont suivies de transformations substantielles, que Jones et Baumgartner (1991; 1993) nomment ponctuations. Le modèle dépendant en place est entièrement abandonné et une agence indépendante est créée. Ce faisant, le mécanisme passe d'un pôle à l'autre du continuum. Ce schéma stabilité – ponctuation des dispositifs du contrôle externe de la police diffère de la conception cyclique de l'évolution des politiques publiques observée dans d'autres réformes policières (Prenzler, 2015b; Savage, 2007; Smith, 2005).

Notre modèle analytique, incorporant ici un postulat de la théorie des équilibres ponctués, associe les périodes de stabilité au maintien d'un cadre cognitif stable qui permet de justifier la politique publique. Les ponctuations sont quant à elles caractérisées par des changements de ce cadre. L'historique des politiques publiques ayant permis d'observer la présence de ces deux moments pour les cas étudiés, la suite de l'analyse macro-contextuelle va tenter de repérer concrètement les ensembles d'idées qui ont servi d'appui aux politiques publiques avant d'examiner les facteurs macro-contextuels qui ont contribué à un renversement du *statu quo*. Ainsi, le prochain chapitre présente les idées et s'intéresse aux liens qu'elles entretiennent avec les réformes.

CHAPITRE 6 : LES IDÉES DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

« Si j'avais des doutes ou si j'étais convaincu que l'enquête que la Sûreté du Québec mène dans cette affaire-là — comme les enquêtes que les corps de police mènent sur d'autres corps de police — ne fonctionnait pas, n'était pas objective, cachait des choses ou était faite complaisamment à l'égard des policiers, c'est bien sûr qu'on envisagerait de changer le système », a indiqué hier en entrevue le ministre Dupuis (Corriveau, 2008)

La Fraternité est fermement convaincue de la rectitude intellectuelle et professionnelle des policiers chargés de faire les enquêtes indépendantes. Nous sommes persuadés que ces enquêtes sont menées d'une façon efficace, objective et impartiale (FPPM, 2012 : 4)

Ce second chapitre de l'analyse macro-contextuelle introduit les idées dans la compréhension des processus de réforme étudiés. Partant du postulat qu'une politique publique est le produit d'une vision du monde (Muller & Surel, 1998), il propose une reconstitution du cadre cognitif associé au secteur des enquêtes sur les incidents critiques. Les idées qui composent ce cadre deviennent perceptibles lorsqu'elles sont mobilisées d'une façon ou d'une autre dans le débat public par les acteurs qui cherchent à défendre la politique publique.

Pour définir cet assemblage d'idées, nous avons recours au concept d'image de politique publique (*policy image*). L'image correspond à une conception partagée constituée d'un assemblage d'informations empiriques, d'idées, de valeurs et d'attrait émotif à propos d'une politique publique (Baumgartner & Jones, 1991, 1993). Plus ou moins explicite, elle fait office de point de référence, circonscrivant les débats en affectant la perception des problèmes et l'éventail des solutions disponibles. L'image dominante dans un secteur contribue directement à préserver le *statu quo* en le justifiant (Mondou et coll., 2014).

La première section du chapitre expose successivement les idées qui supportent les mécanismes dépendants au Québec et en Colombie-Britannique. L'image comporte trois idées principales, que nous appelons axiomes. Le premier affirme la neutralité du dispositif, le deuxième accrédite le monopole policier pour son fonctionnement et, enfin, le troisième le justifie à partir d'une vision managériale, centrée sur les notions d'efficacité et d'efficience. Certains axiomes comportent en outre des éléments qui sont eux-mêmes suffisamment définis pour faire l'objet

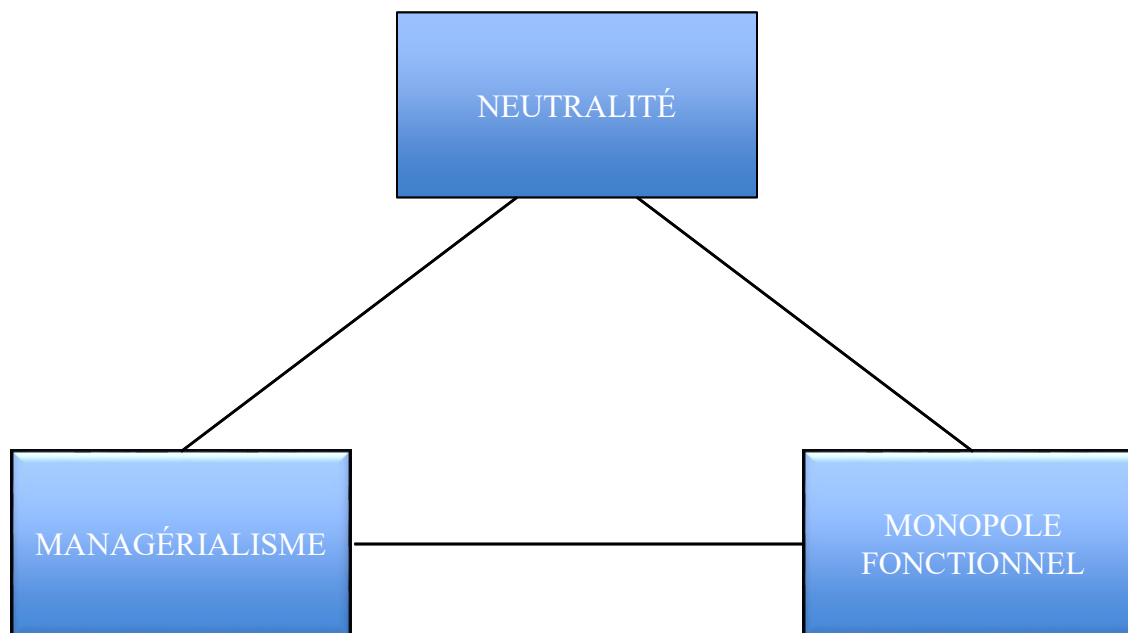
d'un développement distinct. La seconde section du chapitre aborde la question du changement cognitif en liant les réformes et l'image de politique publique. Le cas de la Colombie-Britannique montre que le rejet de l'image se manifeste par un repositionnement de certains acteurs dans l'action publique. La situation est moins tranchée au Québec, où plusieurs acteurs sont restés campés sur leur position. Néanmoins, dans les deux cas la décision d'adopter une solution qui contredit ses postulats démontre implicitement la perte d'influence de l'image de politique publique.

6.1 Les composantes de l'image de politique publique

Cette section fait l'anatomie de l'image de politique publique. Le terme image est utilisé ici au singulier, puisque le matériel collecté pour les deux cas montre une grande proximité qui pousse à conclure que les cadres cognitifs sont essentiellement les mêmes. En revanche, le portrait obtenu au Québec se révèle plus complet que pour la Colombie-Britannique, une différence qui peut s'expliquer par deux hypothèses, qui ne sont pas mutuellement exclusives.

La première est liée aux sources documentaires disponibles. En effet, les mémoires produits par les acteurs policiers lors de l'étude des projets de loi 46 et 12 en commission parlementaire ont fourni un matériel abondant pour documenter l'image, qui ne trouve malheureusement pas son équivalent dans l'autre cas. Les acteurs opposés au changement en Colombie-Britannique n'ont pas produit une documentation publique aussi abondante pour justifier la politique en place. La seconde hypothèse est quant à elle liée au caractère négatif de la politique publique en Colombie-Britannique. Ainsi, l'absence d'un dispositif formel expliquerait pourquoi certaines idées comme l'efficacité et l'efficience sont beaucoup moins développées. En outre, face aux diverses politiques formelles mises en place ailleurs, justifier une politique de non-intervention dans le secteur des enquêtes sur la police était plus ardu qu'au Québec. Au final, là où les données permettent de comparer les deux cas, nous obtenons des images de politique publique similaires. Le graphique ci-dessous montre les trois idées centrales de l'image reconstituée.

Figure 3 Les trois axiomes de l'image de politique publique



6.1.1 La neutralité du dispositif

Le premier axiome de l'image de politique publique affirme la neutralité du mécanisme d'enquête et de son fonctionnement. Il atteste que les enquêtes menées sur des policiers lors d'incidents critiques sont menées exactement comme toutes les autres enquêtes criminelles, avec la même rigueur. La nature de la cible n'exerce aucune influence sur le processus. Ainsi, il n'y a pas de traitement différentiel lié à la nature du sujet. Les seules variations qui peuvent être observées proviennent de la discrétion normale dont dispose l'enquêteur pour réaliser son travail de la façon qui lui semble la plus appropriée. Ainsi, le mécanisme est neutre et c'est précisément en raison du fait qu'il ne favorise personne qu'il est au service de la population dans son ensemble. Il puise sa légitimité démocratique sur une « généralité négative », c'est-à-dire que sa contribution à l'intérêt général provient spécifiquement du fait qu'il ne favorise personne (individu ou groupe) en particulier (Rosanvallon, 2008 : 156).

L'importance de l'axiome portant sur la neutralité se reflète dans le discours politico-administratif. Au Québec, la politique ministérielle fait l'objet de controverses à la fin de l'été et au cours de l'automne 2008, dans la foulée de l'affaire Villanueva. Le ministère de la Sécurité publique réagit en janvier 2009, en la rebaptisant « Enquête indépendante relative à une

intervention policière ». En réaffirmant la neutralité du dispositif, la nouvelle désignation met en relief son importance pour la légitimation de la politique publique. En effet, le fait que les termes « Enquête policière lors de certains décès » puis « politique ministérielle » aient servi à désigner le mécanisme depuis la fin des années 1970 montre bien qu'un tel travail symbolique n'a pas été jugé nécessaire pour l'essentiel de son histoire. À cet égard, le changement d'appellation se veut une réponse à la problématisation²¹ du manque d'indépendance et d'impartialité de la politique publique.

L'axiome de la neutralité des enquêtes de la police sur les incidents critiques comporte également deux sous-ensembles d'idées suffisamment élaborés pour faire l'objet d'un traitement distinct. En effet, le professionnalisme des policiers et l'adéquation des contrôles qui s'appliquent à eux appuient les prétentions à l'impartialité du dispositif d'enquête.

Le professionnalisme, garant de la neutralité

[F]aire une enquête, c'est un métier, c'est une profession, cela demande une formation et ça demande de l'expérience [...] (Me Serge Ménard, cité dans Fiset, 2011 : 65)

La déclaration précédente de M. Serge Ménard, criminaliste et ancien ministre de la Sécurité publique, est tirée du livre de Fiset (2011). Elle a été reprise par plusieurs mémoires présentés en commission parlementaire, notamment ceux de l'APPQ et du SPVM. Elle met de l'avant le professionnalisme en tant qu'élément servant de garantie à la neutralité. Le caractère professionnel, dont la nature polysémique est reconnue par la sociologie des professions (Champy, 2012; Dubar & Tripier, 2003), signifie ici qu'une formation initiale est exigée, que les agents sont sélectionnés en fonction de compétences reconnues, et que leur activité fait l'objet de procédures de contrôle et de critères d'évaluation (Jobard & de Maillard, 2015 : 51). L'examen du matériel montre que l'idée est mobilisée dans une double définition du policier professionnel : d'une part, comme celui chargé d'assurer le fonctionnement du mécanisme ; d'autre part, en tant que cible de ce même dispositif.

²¹ La composition du problème public est présentée en détail dans le chapitre onze.

Grâce à leur bagage d'expertise, de connaissances et de valeurs acquises par la formation et la socialisation professionnelles, les enquêteurs sont présumés être à même de réaliser des enquêtes objectives, dépourvues de biais. Ainsi, l'éthos professionnel des policiers, en tant qu'ensemble de principes acquis qui guident la pratique (Fusulier, 2011), est associé à une forme d'autocontrôle qui sert de contrepoids à la solidarité et au corporatisme :

Fait que tout le pouvoir policier, écoute, ça date des années 60 ça là. Y'a ben des [opposants] qui étaient plus actuels là-dessus. [...] Ça tient pas la route ça. [...] En termes de professionnalisme, nous autres ça fait longtemps qu'on sait qu'on est plus là. Surtout quand on entend des histoires de groupes là, qui fabulent puis qui s'imaginent le méga-complot puis tout ça. Nous autres on sait même entre nous autres que si y'en a un qui faisait ça, il serait dénoncé par les autres. C'est aberrant d'entendre encore des choses comme ça en 2015 (entretien 9-AP)

[J]e penserais pas que tu vas perdre ta job par rapport à une enquête indépendante. Tu vas faire ce que t'as à faire. Tsé, les policiers c'est des professionnels (entretien 7-E)

[J]'ai jamais eu connaissance d'une enquête qui avait été biaisée parce qu'un policier avait voulu avantager un collègue tout simplement parce que les deux portent un uniforme et une badge [...] Les enquêtes ont toujours été faites de façon professionnelle (entretien 29-AP)

Faire appel au professionnalisme permet d'effectuer un rapprochement avec des professions comme la médecine ou le génie, qui disposent de mécanismes de contrôle dont le fonctionnement est assuré par des pairs. Selon cet argument, les policiers doivent demeurer responsables des enquêtes puisqu'ils sont les seuls capables de bien comprendre et évaluer les agissements de leurs collègues. Les compétences dont ils ont l'exclusivité leur permettraient d'assurer l'efficacité du dispositif de contrôle.

Le policier a l'expertise des enquêtes et du travail policier, il demeure la meilleure ressource pour enquêter le travail d'un autre policier, au même titre qu'il faut un médecin pour expertiser l'acte médical d'un autre médecin et un ingénieur pour évaluer le travail d'un autre ingénieur. Il en est ainsi pour toutes les professions (FPMQ, 2012 : 11).

We had putted on a police accountability conference of sorts a couple of years before the IIO [Independent Investigations Office] came into existence [...] there was a number of senior police officials in the room. Representatives from the police union were there. They were still of the view,

at that point, that you really need police officers to investigate other police officers. One of them said, “you know, engineers design a new bridge and the bridge falls down, who is going to investigate what went wrong? Are you just going to bring some civilians of the streets with no knowledge about that or are you going to bring a bridge engineer?” Essentially, it’s like you have to walk in their shoes to be able to understand what they have done (entretien 14-O)

Les enquêtes de police sur la police, ce n’est pas différent de tous les ordres professionnels (médecins, avocats, juges, ingénieurs, etc.) qui sont enquêtés par des pairs. Insister pour faire une différence, c’est présumer que tous les ordres professionnels sont honnêtes et que les policiers sont malhonnêtes (FPPVQ 2012 : 12)

Au Québec, pour démontrer la capacité d’autocontrôle des policiers en tant que professionnels, des acteurs font valoir des données à propos d’enquêtes autres que celles reliées aux incidents critiques qui sont menées par des policiers de la même organisation et qui mènent à des accusations criminelles.

Il n’est pas rare que des policiers enquêtent d’autres policiers qui sont soupçonnés d’avoir commis un acte criminel en dehors du travail et que des accusations s’ensuivent. Pourquoi fait-on confiance aux policiers pour enquêter des collègues en pareil cas et met-on en doute leur impartialité lorsqu’il s’agit d’enquêter une intervention qui a mal tourné ? (FPMQ 2012 : 10)

Le mémoire du syndicat des policiers de la Ville de Québec est également éloquent à ce chapitre, en montrant que, depuis 2005, 47 policiers du SPVQ ont été suspendus sans solde, voire carrément congédiés pour six d’entre eux, à la suite d’enquêtes menées par des confrères (FPPVQ, 2013 : 3).

Le recours au professionnalisme dans la définition des policiers enquêteurs se reflète dans le mécanisme lui-même. En effet, il justifie dans une certaine mesure le faible niveau de formalisation des règles et balises qui déterminent son fonctionnement. L’argument est que l’enquêteur, en tant que professionnel sur le terrain, est le mieux placé pour définir les étapes de son travail, qui varient d’un cas à l’autre. Selon les policiers, les efforts pour bureaucratiser le processus d’enquête par des procédures explicites seraient contre-productifs, car ils vont à l’encontre d’une discrétion jugée nécessaire.

Quant à la rencontre avec l'enquêteur responsable, nous croyons qu'il est important de laisser à l'enquêteur la marge de manœuvre nécessaire afin qu'il établisse lui-même sa stratégie d'enquête d'une part et d'autre part de lui laisser suffisamment de temps afin qu'il soit en mesure de colliger un maximum d'informations sur le dossier avant de rencontrer le policier impliqué, ce qui est généralement le cas lors d'une enquête criminelle classique (APPQ, 2012 : 11).

L'absence de règles formelles constatée par le Protecteur du citoyen dans son rapport (2010 : 16-18) montre que la politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique (MSP) incarnait bien cette idée. En effet, un maximum de discrétion était laissé à l'enquêteur, considéré implicitement comme un professionnel autonome. Les acteurs en faveur de la réforme ont dénoncé cette situation, qui laissait selon eux place à des biais affectant la neutralité de l'enquête. Ce discours situe ainsi l'enquêteur policier dans une tension entre bureaucratisation et professionnalisation qui a également été formulée à propos d'autres types d'emplois, comme celui d'enseignant (Lipsky, 1980; Wilson, 2000).

Enfin, le professionnalisme affecte la façon dont les policiers sont définis en tant que groupe cible (Ingram, Schneider, & DeLeon, 2007) de la politique. Premièrement, la notion est connotée avec l'idée de service public par un rapprochement avec les « professions libérales » (Dubar & Tripier, 2003). Insister sur le professionnalisme, c'est mettre de l'avant un ethos (Fusulier, 2011) qui fait coïncider l'intérêt des professionnels concernés avec celui de la population. C'est à cet ethos que se référait le sergent-détective de la SQ interrogé lors de l'enquête publique du coroner sur le décès de Fredy Villanueva, lorsqu'il a déclaré « nous, les policiers, on est honnêtes » (Elkouri, 2009) pour expliquer que les deux policiers impliqués dans la fusillade n'avaient pas besoin d'être séparés pour éviter qu'ils n'accordent leurs versions. Cette honnêteté intrinsèque au statut professionnel rendrait en quelque sorte superflue une procédure jugée cruciale de toute autre enquête criminelle.

En outre, c'est en tant que professionnels au service du système de justice, de l'État et, par extension, de la population, que les policiers s'attendent à être traités. L'Association des directeurs de police du Québec (ADPQ) insiste d'ailleurs sur ce point dans son mémoire sur le projet de loi 46.

Nous soumettons respectueusement que les enquêtes menées doivent tenir compte du fait que les hommes et les femmes qui exercent le métier de policiers ou policières ne sont pas des « suspects » à prime abord et que l'objectif des enquêtes de ce type est, dans un premier temps, d'établir les circonstances des malheureux événements auxquels nos employés ont été confrontés et, le cas échéant, d'améliorer les pratiques policières ou de porter des accusations lorsque requis. On doit se rappeler que le Code criminel prévoit que les policiers peuvent être appelés à faire usage de la force nécessaire pour remplir adéquatement leur mission. Il ne faudrait en aucun cas en arriver à présumer d'une culpabilité de leur part (ADPQ, 2012 : 3).

À cet égard, c'est la capacité de justifier ou non l'action sur le plan professionnel, elle-même généralement indissociable d'une interprétation du contexte, qui va servir à déterminer l'existence d'une infraction criminelle (Moreau de Bellaing, 2015). Ceci explique pourquoi, à l'exception d'une bavure grossière, le policier aura tendance à recevoir le bénéfice du doute et à être traité davantage comme une victime de l'incident plutôt que comme une personne ayant potentiellement posé un geste criminel (Jobard, 2002; Moreau de Bellaing, 2015). Suivant cette lecture, l'incident critique ne constitue alors ni plus ni moins qu'une forme d'accident du travail. En conditionnant la façon dont le policier est défini en tant que cible du mécanisme, le professionnalisme fournit des pistes pour expliquer le traitement différentiel entre les policiers et les civils lors des enquêtes.

En Colombie-Britannique, lorsque le gouvernement annonce son intention de créer une agence indépendante sans en préciser le modèle, le professionnalisme revient dans le débat. Il sert d'argument pour justifier de conserver le maintien d'une forte implication d'enquêteurs policiers dans la future agence. On assiste à une opposition entre les modèles hybrides et indépendants. Ainsi, le chef de police de Victoria et ex-chef du *Vancouver Police Department* (VPD), Jamie Graham, favorise le recours à des policiers détachés en raison de leurs compétences professionnelles (DeRosa, 2010b). Clifton Purvis, le directeur de l'ASIRT²² de l'Alberta, s'exprime dans les journaux à cette occasion. Il évoque le professionnalisme pour opposer indépendance et efficacité :

²² L'*Alberta Serious Incident Response Team* est une agence d'enquête fondée sur le modèle hybride qui a été instaurée par le gouvernement albertain en 2008.

It's a far stretch to say you can get ex-insurance investigators or ex-meat and poultry investigators to do this kind of work [...] Certainly, if you hired a bunch of teachers to do this work, they would be very independent. But they wouldn't be nearly as effective as former homicide detectives (DeRosa, 2010b).

L'adéquation des contrôles

Ces faits montrent bien que le mur du silence n'est qu'un sophisme. Il n'y a aucune profession aussi imputable que la nôtre depuis les obligations imposées par la Loi sur la police en 2000 (FPPVQ, 2012 : 3).

Cette autre composante de la neutralité insiste sur les différents contrôles dont font l'objet les policiers et qui sont réputés réguler leur conduite. Ainsi, la neutralité du mécanisme d'enquête est elle-même en partie garantie par un sous-ensemble de contraintes qui pèsent sur les enquêteurs policiers chargés d'en assurer le fonctionnement. Au Québec, l'encadrement prévu par la *Loi sur la police* est un élément mis de l'avant dans le débat pour démontrer l'importance des contrôles auxquels font face les policiers. Plus spécifiquement, les policiers évoquent des modifications apportées à cette loi en 2000, comme l'obligation de dénoncer un collègue qui commet une infraction criminelle²³ et la destitution automatique pour tout policier reconnu coupable d'un crime. Selon eux, ces dispositions auraient fondamentalement changé la donne et les critiques qui visent la faiblesse des contrôles décrivent une situation qui n'a plus cours.

Depuis [...] y'a plein de choses qui ont changé, donc un policier qui se fait prendre pour avoir fait un faux rapport, il est automatiquement congédié. Y'ont même pas le choix de pas le congédier. Tu fais un faux rapport, t'es reconnu coupable, t'es congédié. C'est prévu dans la Loi. Fait qu'il n'y a pas un policier qui va prendre une chance de perdre sa job pour protéger un policier qu'il connaît même pas. Même s'il le connaît : à Québec on l'a vu y'a des policiers qui ont arrêté des confrères. Fait qu'encore ben moins un policier qu'il connaît même pas, d'un autre corps de police (entretien 8-AP)

Y'a pas un policier qui prendrait une chance d'altérer un dossier, de modifier une preuve ou quoi que ce soit. Y'a pas personne là, en 2015, qui prendrait cette chance-là, de perdre son emploi, de perdre sa retraite pour une chose comme ça. Fait qu'on savait que c'était fait de façon professionnelle (entretien 9-AP)

²³ *Loi sur la police*, RLRQ c. P-13.1., art. 260.

Le système de déontologie policière est un autre dispositif mis de l'avant pour affirmer l'adéquation des contrôles :

Il faut se rappeler qu'au Québec, il existe déjà un contrôle de la société civile sur les enquêtes mettant en cause des policiers. C'est celui de la déontologie policière, un système basé sur les plaintes des citoyens, encadré par la *Loi sur la police*, qui vise une meilleure **protection des citoyens** en veillant au respect de leurs droits et libertés en toute transparence (SPVM, 2012 : 9 en gras dans l'original).

En raison de ces contrôles plus stricts, la solidarité policière serait un phénomène révolu depuis les modifications législatives :

[D]ans la vraie vie ça existe plus. Je dis pas que ça n'a jamais existé, anciennement. Mais ça existe plus maintenant. Y'a pas un policier qui va risquer de perdre son travail pour ça (entretien 8-AP).

J'en connais pas des policiers qui couvrent d'autres policiers maintenant. C'est un trait générationnel. Dans mon temps, la fraternité voulait dire beaucoup (entretien 12-E).

Fait que c'est clair qu'y a pas personne, malgré la croyance populaire, y'a pas personne qui va risquer sa job pour ça, là. Y'ont ben d'autres choses à faire que ça [...] Je comprends que dans l'opinion publique ou certains grands penseurs vont dire « ah, la police protège la police ». Eille, excuse-moi là. Je perdrai pas ma job pour cet agent-là. Je mettrai pas ma femme dans la rue, puis mes enfants dans la rue parce qu'en quelque part, pour un gars qui aurait fait de quoi, il faut que je le protège parce que c'est un collègue. Regarde. C'est une fausse perception (entretien 7-E)

Le second élément touche le rôle des procureurs de la Couronne, qui se situe en aval de l'enquête et qui analyse le rapport des policiers. Les procureurs exerceraient un certain contrôle de la qualité de l'activité d'enquête en examinant la documentation qui en résulte. Ils auraient la capacité de demander des compléments d'enquête sur des éléments qui ne leur semblent pas avoir été suffisamment examinés par les policiers. En outre, ce sont eux qui décident de déposer ou non des accusations, une séparation qui est mise de l'avant pour démontrer la neutralité du dispositif. C'est aux procureurs de la couronne que revient la décision de déposer ou non des

accusations. Cette séparation fonctionnelle entre l'enquête et les suites judiciaires est avancée comme une garantie de la neutralité d'ensemble du dispositif.

En réalité, les policiers exécutent leurs tâches avec professionnalisme et leurs rapports sont scrutés à la loupe par le Directeur des poursuites criminelles et pénales. Jamais, à notre connaissance, celui-ci ne s'est-il plaint d'avoir eu des rapports qui manquaient d'objectivité ou suintaient la complaisance (FPMQ, 2012 : 9).

[T]he policing community has come under great scrutiny over the last several years about objectivity and, therefore, the mechanism's in place for [...] not recommending charges and leaving that to Crown Counsel [...] because they're independent of us (Braidwood, 2010 : 209).

6.1.2 Le monopole policier de la fonction d'enquête criminelle

For the first time the task of investigating police incidents was taken outside [the] police officer's hands. It's the first time that a civilian investigator, who never worked as a police officer, has had the power to go to a crime scene and conduct an investigation. And I think that changed culturally the way we view police. Up to that point police really had the monopoly on the role of investigation. And that has broken up that monopoly. Culturally that is a huge shift for the police, on the ownership that they have on that role. [...] One of the struggle has been kind of breaking up the police's feelings and the police's statement of the fact that you just can't properly do an investigation unless you've been a police officer yourself. Challenging that myth is something that we've always been trying to do. (entretien 16-ASC)

L'axiome affirme que le corps policier²⁴ est le seul lieu habilité à remplir la fonction d'enquête criminelle dans la société. Ce faisant, il s'appuie sur l'agencement institutionnel en place, qui constitue un cadre de signification permettant de donner sens et de justifier les pratiques. En effet, comme le soulignent Hall et Taylor, « [l]es institutions influencent le comportement non pas simplement en précisant ce qu'il faut faire, mais aussi ce qu'on peut imaginer faire dans un contexte donné » (1997 : 483). Ainsi, l'agencement contribue à définir ce qu'il est possible de changer ou non. La fonction d'enquête est considérée comme une partie intégrante de l'institution policière et, à ce titre, ne peut pas être partagée. À ce titre, elle fait partie de son « territoire professionnel », c'est-à-dire d'un ensemble stabilisé de tâches revendiquées avec

²⁴ Précisons, qu'il s'agit ici de l'organisation policière « régulière », puisque le BEI est aussi un corps policier au sens de la Loi.

succès (Abbott, 1988). L'axiome du monopole fonctionnel entretient donc des liens avec l'idée du professionnalisme.

Les policiers ne font que ça des enquêtes, dès le moment où tu leur confies une auto-patrouille, puis que tu leur dis : allez patrouiller ! C'est dans leur ADN [...] Je sais que c'est des milieux fermés, on est très soupçonneux. Mais ça fonctionne. On leur a donné le mandat d'appliquer le Code criminel pour toutes les infractions. Pourquoi ce serait pas le cas dans ce type d'évènement là ? [...] Je pense que ça ne doit pas être différent de toutes les autres enquêtes criminelles (entretien 29-AP).

L'importance accordée à la spécialisation fonctionnelle est également illustrée par le criminaliste Mario Bilodeau, qui fut également sous-ministre de la Justice ainsi que président et membre du Comité de déontologie policière, dans un entretien mené par Me Fiset : « *on ne nommera pas des dentistes pour faire des enquêtes policières et on ne nommera pas des policiers pour arracher des dents* » (2011 : 66). La formule fut largement reprise par les acteurs du milieu policier dans le débat public entourant la réforme du mécanisme d'enquête.

Cet axiome épouse implicitement une conception instrumentale de la police en tant que bras armé de l'État (Brodeur, 1984b; Mann, 1994). L'existence d'une institution spécialisée chargée d'accomplir la fonction d'enquête justifie en soi son maintien. Comme l'a souligné Brodeur, cette conception s'oppose à une perspective dite insulaire, centrée sur l'autonomie des organisations policières. D'ailleurs, face à la conception instrumentale de l'institution policière prônée par l'image de politique publique, les critiques ont cherché à mettre de l'avant des arguments liés à l'insularité, comme le corporatisme policier et la solidarité de protection entre collègues, dépeignant l'institution comme un pouvoir opaque refermé sur lui-même, voire comme un État dans l'État²⁵. Enfin, au-delà d'une justification fonctionnelle générale du *statu quo*, l'axiome comporte un sous-ensemble argumentaire qui lie la capacité d'obtenir et de maintenir une expertise à un lieu spécifique : l'organisation policière.

²⁵ La problématisation est présentée plus en détail au chapitre onze.

Le corps policier comme lieu d'élaboration et de détention de l'expertise

[I]l n'y a pas d'autre endroit où on puisse développer une expertise dans la conduite d'enquête que dans un corps de police [...] C'est dans la nature des choses que des enquêtes sur des actes criminels soient faites par des gens compétents et cette compétence n'est acquise que dans les corps de police (Fiset, 2011 : 65)

Selon cet élément qui relève de l'axiome du monopole fonctionnel, l'organisation policière constitue le seul et unique lieu où se concentre et se développe l'expertise nécessaire à la réalisation d'enquêtes criminelles. Ainsi, le maintien du monopole policier se justifie également par le rattachement à un type d'organisation. Les enquêtes sur la police lors d'incidents critiques, comme les autres enquêtes criminelles, demandent non seulement une expertise poussée des techniques d'enquête habituelles, mais également une connaissance fine de la réalité du travail policier. Ces compétences s'acquièrent non seulement grâce à une formation spécifique, mais aussi, et surtout, à travers une longue expérience sur le terrain.

Avant de commencer enquêteur, faut que t'aïlles sur la route faire de la patrouille, faut que tu aïlles sur l'asphalte. C'est ça la seule porte d'entrée pour devenir un bon enquêteur : aller sur l'asphalte, puis répondre à des violences conjugales, des introductions par effraction. C'est comme ça que tu apprends ton travail. C'est le cursus que tout enquêteur devrait avoir (entretien 29-AP).

L'idée associe directement l'élaboration et le maintien des compétences au contact direct avec le terrain d'enquête et les collègues plus aguerris. Le caractère professionnel du travail policier est donc indissociable d'un apprentissage sur le terrain, qui ne peut se faire ailleurs que dans une organisation policière.

C'était pas n'importe qui qui pouvait faire ces enquêtes-là : Sûreté du Québec, SPVM, Sûreté municipale de Québec. Règle générale, y'avait trois corps de police. Ceux qui étaient assignés à ces dossiers-là, c'est des gens qui travaillaient dans des escouades d'élite, des gens qui travaillaient aux crimes majeurs, plus spécifiquement, ceux qui étaient assignés aux crimes contre la personne, donc qui enquêtaient des meurtres, des tentatives de meurtre, des agressions sexuelles avec violence. [...] Sont encadrés par ces gens-là [enquêteurs policiers experts], sont formés par ces gens-là, quand il y a une rétroaction, c'est encore des policiers qui vont agir, qui vont débriefer avec eux autres (entretien 29-AP)

Même si t'as fait 12 doctorats en chimie ou n'importe quoi, c'est pas un aspect qu'on va considérer sur la scène de crime. Interroger du monde c'est autre chose. Et ça, ça s'apprend pas dans les livres (entretien 12-E).

Au sein de l'organisation policière, le « compagnon » qui s'initie au métier d'enquêteur apprend au contact d'un « maître » plus expérimenté, par un enseignement essentiellement pratique et effectué sur le long terme en milieu de travail. Cet argument explique pourquoi le civil sans expérience policière ne peut posséder ou acquérir des habiletés équivalentes à l'enquêteur policier, et ce, malgré une formation. En effet, ce parcours d'apprentissage qui se rapproche de celui de la guilde ou de l'atelier d'artisanat (Dubar & Tripier, 2003) lui est inaccessible.

Les organisations policières, en plus d'être l'endroit où s'acquièrent les compétences et l'expertise, sont également le lieu où ces dernières sont conservées. La rhétorique déployée par le ministère de la Sécurité publique sur son site Internet associe l'expertise en enquête de la police sur la police au lieu précis des trois organisations impliquées dans le fonctionnement du mécanisme de contrôle externe.

[L]es enquêtes sont principalement menées par la Sûreté du Québec, le Service de police de la Ville de Montréal et le Service de police de la Ville de Québec. Ces services de police disposent de l'expérience et de l'expertise de pointe nécessaires pour mener de telles enquêtes (Ministère de la Sécurité publique, 2015a).

Enfin, le maintien de l'expertise nécessite la réalisation d'un volume minimal d'enquêtes criminelles, sans lequel le développement ou le maintien des compétences se trouve compromis. Or, il se produit relativement peu d'incidents critiques au Québec. Conséquemment, seuls les grands corps policiers ont la capacité d'acquérir et de maintenir l'expertise nécessaire. Cet argument rend encore une fois incontournable l'organisation policière comme rouage de base du mécanisme d'enquête. Le mémoire de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (APPQ) l'affirme sans détour :

le nombre annuel d'enquêtes ministérielles au Québec n'atteint certainement pas « la masse critique minimale » afin de permettre à des civils ou à des policiers retraités de développer ou de maintenir l'expertise nécessaire pour effectuer des enquêtes de haut niveau (APPQ, 2012 : 5)

6.1.3 Le managérialisme : un dispositif efficace et efficient

Le dernier axiome de l'image justifie la politique publique en recourant au managérialisme, une interprétation du monde social à partir de catégories importées de l'univers de la gestion (Chanlat, 1998 : 20). Le managérialisme est en phase avec le discours néolibéral ambiant, auquel il puise ses sources (Hughes, 2003). En ce qui concerne l'image de politique publique, cet axiome se traduit par un appui au dispositif en place au moyen de deux composantes : l'efficacité et de l'efficience.

Efficacité

L'efficacité examine les effets en fonction des attentes initiales (Jacob, 2010). Elle traduit la capacité à atteindre les objectifs préalablement définis. Malgré une définition qui semble à première vue aller de soi, l'analyse de cette composante de l'image met en évidence un flou quant aux objectifs du mécanisme. Des chercheurs ont à cet égard déjà souligné la difficulté de définir l'efficacité des mécanismes de contrôle externe de la police (Davidson & Gottschalk, 2012; Filstad & Gottschalk, 2011; Prenzler & Lewis, 2005). En conséquence, les tentatives d'objectiver l'efficacité des agences d'enquête se concrétisent généralement par la création d'indicateurs essentiellement quantitatifs qui reflètent davantage l'activité que l'impact de leurs actions. Dans les deux cas étudiés dans cette thèse, il y a absence d'objectifs formels. Pourtant, l'efficacité de la politique publique est tout de même affirmée par les tenants de l'image. La question se pose : de quels objectifs et attentes implicites est-il ici question ?

Selon ce qui ressort de nos données, l'idée d'efficacité est appuyée sur une conception que l'on pourrait qualifier de processuelle et normative du mécanisme d'enquête. Processuelle d'abord, parce que l'efficacité est affirmée sur la base d'un jugement sur le fonctionnement du dispositif. Ainsi, une enquête efficace implique que les ressources techniques spécialisées nécessaires sont déployées rapidement sur le lieu de l'incident, où que ce soit sur le territoire. Or, en plus d'être ceux qui disposent de ces ressources, les corps policiers sont les seuls à bénéficier d'une répartition suffisamment étendue sur le territoire pour répondre à une exigence de déploiement

rapide. Le mécanisme est donc considéré comme efficace du point de vue processuel parce qu'il permet ce déploiement. La déclaration du chef du SPVM en commission parlementaire lors de l'examen du projet de loi 46 va dans ce sens « *[n]ormalement, une scène, c'est six enquêteurs, mais ça peut être très élastique. [...] Donc, [...] il faut avoir cette capacité-là de pouvoir manier une équipe, puis d'être prêts à débarquer tous ensemble* »²⁶. La Fédération des policiers et policières municipaux du Québec (FPMQ) considère qu'un niveau d'efficacité similaire ne peut être atteint par le modèle indépendant.

Les corps policiers mandatés pour faire des enquêtes indépendantes sont outillés en ressources matérielles et en effectifs spécialisés pour mener ces enquêtes. Sans vouloir offenser qui que ce soit, il n'y a pas une seule structure civile qui pourra mieux faire et disposer des mêmes moyens (FPMQ 2012 : 10).

Normative ensuite, puisque le mécanisme d'enquête est également estimé efficace en raison de sa capacité alléguée à répondre à des normes de qualité définies et reconnues au sein du système judiciaire. Ainsi, les enquêtes menées sur les incidents critiques sont menées selon « les règles de l'art » (qui sont elles-mêmes en partie définies par les praticiens) et leur produit final, c'est-à-dire le rapport policier, répond aux normes escomptées par le système²⁷ pour ce type de document. Cet aspect de l'efficacité du dispositif se valide tant dans les mémoires que dans les entretiens avec les acteurs des milieux policiers.

[Q]uand je dis un problème de perception, c'est que nous on sait qu'en termes de qualité d'enquête, même en termes d'indépendance, on sait que les enquêtes qui étaient faites étaient bien faites (entretien 9-AP).

La réalité de la situation est que la procédure actuelle fonctionne bien et que nos policiers s'acquittent de ces enquêtes avec compétence et professionnalisme (SQ, 2009 : 3).

La Fraternité est fermement convaincue de la rectitude intellectuelle et professionnelle des policiers chargés de faire les enquêtes indépendantes. Nous sommes persuadés que ces enquêtes

²⁶ Citation tirée des retranscriptions des consultations à l'Assemblée nationale du 29 février 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci-39-2/journal-debats/CI-120229.html> (consulté le 7 mars 2018).

²⁷ Système incarné ici essentiellement les procureurs de la couronne, dont le rôle a été mentionné plus haut.

sont menées d'une façon efficace, objective et impartiale. Les accusations de traitement de faveur à l'égard des policiers visés par les enquêtes indépendantes sont mal fondées (FPPM 2012 : 4).

Cette définition limitée à une lecture processuelle et normative de l'efficacité du mécanisme laisse de côté des aspects qui auraient théoriquement pu en faire partie. Nous en soulignerons deux ici. Le premier est la confiance de la population. En effet, il est possible d'imaginer une conception de l'efficacité qui englobe la capacité du mécanisme à susciter la confiance du public. Notre revue de littérature a d'ailleurs souligné son importance comme cible des contrôles externes de la police. L'absence de cet aspect peut s'expliquer par la reconnaissance, par les tenants de l'image, d'une crise de confiance à l'égard des dispositifs en place au moment de la production des discours et documents qui ont servi de matériau de recherche. Leur perception du climat social les aurait incités à redéfinir de façon plus restreinte l'efficacité du mécanisme. De plus, même si on ne peut extrapoler leur perception du mécanisme à celle de la population dans son ensemble, les acteurs de la société civile ont témoigné d'une conception davantage punitive²⁸ de l'efficacité des dispositifs, laquelle pourrait trouver un écho auprès du public. Cette attitude a pu constituer un incitatif pour exclure la confiance du public de la définition de l'efficacité.

Enfin, le second élément évacué des objectifs implicites qui servent à définir l'efficacité est la fonction préventive. Ainsi, la capacité à provoquer des changements à divers niveaux (formation, structures organisationnelles, supervision, etc.) permettant de contribuer à prévenir d'autres incidents critiques dans le futur aurait pu être en faire partie. Or, force est de constater encore une fois que ce type de considération est absent des images et des politiques publiques en place. Les objectifs du mécanisme se résument à mener, avec diligence et dans les règles de l'art, l'enquête qu'impose l'incident critique.

Efficience

À la différence de l'efficacité, centrée sur le résultat, l'efficience touche le rendement d'un processus, c'est-à-dire le rapport qui existe entre le produit final et les moyens mobilisés pour l'obtenir (Jacob, 2010). Dans le cas présent, elle consiste à appréhender les résultats obtenus par le mécanisme d'enquête à travers le prisme des ressources investies dans son fonctionnement.

²⁸ Nous reviendrons plus en détail dans le chapitre onze sur cette idée qui fait appel au concept de la rationalité pénale moderne (Pires, 1998b).

Elle le fait en posant une question implicite : est-ce que le jeu en vaut la chandelle ? Ici, l'efficiency du dispositif est déduite de la mise en relation des coûts de fonctionnement et des suites qui sont données aux enquêtes.

Je me souviens d'avoir attaqué la Protectrice du citoyen, parce qu'elle disait que ces enquêtes-là coûtaient cher présentement. Non, ça coûte rien. On est payés en overtime des fois parce qu'on s'en va à l'extérieur puis y'a un peu d'overtime à faire, c'est tout ce que ça coûte. Le Service de police de la ville de Québec, là, il ne facturait même pas le ministère. C'était vraiment chaque service de police qui reste avec la facture, fait que ça coûtait rien. Y'avait pas des gens à payer à l'année. [...] [P]uis là on prend le modèle un peu où l'Ontario a débuté [...] ben tout ce que ça va faire, c'est juste coûter plus cher aux citoyens du Québec. Puis ça n'amènera pas des résultats différents (entretien 8-AP).

D'ailleurs, le nombre de mises en accusation découlant du mécanisme actuel, au Québec, est comparable à celui de l'Ontario, où les enquêtes sont effectuées par l'Unité des enquêtes spéciales, un organe qui se veut des plus indépendants (FPPM, 2013 : 10).

L'Unité d'enquête spéciale (UES) de l'Ontario, un organisme d'enquête civil indépendant sur les incidents critiques, sert de contre-exemple dans le débat québécois. Les enquêtes publiques qui ont examiné les dysfonctions de l'agence d'enquête ontarienne au fil des ans (Adams, 1998, 2003, Marin, 2008, 2011) sont également évoquées pour démontrer les faiblesses du modèle indépendant. Selon cet argument, le mécanisme ontarien requiert plus de ressources que celui du Québec, mais ne produit pas des résultats supérieurs. L'efficiency de l'UES est donc moindre. On fait ici appel à l'UES pour justifier, *a contrario*, l'efficiency de la politique publique en place.

Une UES n'est pas non plus un synonyme d'efficiency et nécessite toute une structure parallèle de bureau d'enquête ultra spécialisé qui, par ailleurs, doit habituellement recruter son personnel parmi d'anciens enquêteurs policiers. Nos grandes organisations policières disposent des ressources humaines spécialisées, de l'encadrement expérimenté, des équipements et de l'expertise nécessaires aux meilleures conditions d'enquête, il serait inapproprié d'en négliger leurs compétences (ADPQ, 2012 : 3)

L'argument de l'efficiency est bien étayé dans le livre de Fiset (2011), un document qui est d'ailleurs explicitement cité par plusieurs acteurs se portant à la défense de l'image de politique

publique. Dans son livre, Fiset fait également valoir que les enquêtes concernant des décès ou des blessures graves lors d'opérations policières sont peu nombreuses²⁹ et que les coûts engendrés par la mise en place d'un bureau indépendant d'enquête doivent être jugés à l'aune de ce constat. La FPMQ abonde dans le même sens :

Puis, est-ce bien réaliste de penser créer une structure d'enquête composée de civils, avec ou sans policiers retraités ou recyclés en fin de carrière, pour enquêter une trentaine de dossiers par année, tout en disposant des mêmes moyens et de la même expertise qu'un corps de police d'envergure qui enquête des milliers de dossiers chaque année ? (FPMQ 2012 : 10)

Selon cet aspect de l'image, la création d'une structure nouvelle dont la fonction dédouble des capacités déjà présentes dans les organisations policières se traduit par une perte d'efficacité par rapport à la situation actuelle. Il vaut mieux utiliser les ressources déjà présentes dans les services de police que de créer quelque chose de nouveau, qui s'ajoute à ce qui est en place. Ainsi, le modèle dépendant des organisations policières est jugé comme étant le type de contrôle le plus efficace.

6.2 L'image, entre stabilité et changement

Maintenant que les axiomes de l'image de politique publique ont été présentés, cette dernière section du chapitre aborde la question de la stabilité et du changement. La théorie des équilibres ponctués sert ici de point d'entrée pour introduire les idées dans cette réflexion. En effet, elle établit un lien explicite entre l'image et l'état de la politique (Baumgartner & Jones, 1991, 1993). Une image qui perd sa connotation positive ouvre la porte à une réforme substantielle. À l'opposé, la préservation de l'image donnera lieu à une modification de nature incrémentale, voire à une absence de changement (Mondou et coll., 2014). L'analyse du lien entre l'image et le changement permet deux principaux constats qui feront l'objet d'un développement distinct. D'abord, le cas de la Colombie-Britannique montre la capacité de l'image à inhiber l'action d'un acteur de la société civile, contribuant ainsi à une stabilisation de la politique. Enfin, le rejet de l'image à la suite d'une ponctuation n'est pas aussi facile à définir que la théorie des équilibres ponctués le laisse croire de prime abord.

²⁹ Nous reviendrons sur les statistiques à propos des incidents critiques au chapitre huit.

6.2.1 Une conviction qui neutralise le changement

La comparaison des cas met en évidence une particularité de la Colombie-Britannique, c'est-à-dire que la mobilisation d'un acteur de la société civile, la *British Columbia Civil Liberties Association* (BCCLA), est ralentie du fait qu'il partage des idées de l'image de politique publique en place. L'examen des sources documentaires et les entretiens montrent qu'entre 1998 et le milieu des années 2000, le positionnement de la BCCLA repose sur deux des trois axiomes identifiés.

D'abord, en prenant appui sur le professionnalisme, l'acteur civil partage l'axiome de la neutralité, voulant que les policiers soient les plus qualifiés pour mener de façon impartiale les enquêtes sur leurs pairs. Cette position, adoptée en lien avec les enquêtes de nature déontologique, est apparente dans le rapport de la Commission Oppal, qui souligne l'appui de BCCLA au principe des enquêtes de la police sur la police : « it is notable that the BC Civil Liberties Association supports police investigations of police misconduct [...] » (1994 : I-25). Le fait que ce soit consigné dans le rapport atteste de la légitimité de la BCCLA. Ainsi, à ce moment, le principal groupe de défense des droits de la personne de la province est sur la même longueur d'onde que le commissaire Oppal et les groupes policiers. Il n'y a donc pas d'acteur influent pour faire la promotion d'une solution axée sur le principe du modèle indépendant entre les années 1990 et le début des années 2000.

En outre, selon un ancien directeur général de l'organisation, les ressources de légitimité de l'organisation lui ont permis de consolider l'image d'efficacité du système en place, favorisant ainsi le *statu quo* en inhibant la mobilisation d'autres acteurs qui auraient pu être tentés de dénoncer les enquêtes de la police sur la police.

[T]he issue is that the BCCLA is a very old organization that has been around for a long time and has a very good reputation. When they were saying "this is enough", then a lot of people, the government, civil society accepted that as being efficient (entretien 26-ASC).

Le second élément de l'image partagé par la BCCLA est l'adéquation des contrôles. Il provient de son implication dans la création de l'OPCC à partir des années 1990. En effet, fortement impliqué dans cette réforme qui répondait à ses revendications, le groupe de défense des droits

considérait que ce mécanisme suffisait à assurer le niveau nécessaire d'imputabilité et de contrôle. Par la suite, il était difficile pour lui de reconnaître les insuffisances d'une solution à laquelle il était étroitement associé. De plus, l'acteur ne désirait pas fragiliser un dispositif qu'il avait contribué à faire naître en le critiquant trop durement.

[T]he BCCLA [...] had been involved in the establishment of the OPCC. And it was their opinion [...] that having an independent body overseeing police investigating themselves was efficient to deal with the issue of police bias or the blue line or whatever you want to call it. There was a concern in the public with the police investigating themselves so the board and the executive director at the time was very involved in the establishment of the OPCC and they were very invested in the idea that this should be sufficient to deal with any potential issues of bias or any perception of bias among police doing these investigations [...]. And because there were a lot of persons who were personally invested in the success of the office that they had been involved in setting up, it took them a long time to realize that it wasn't working (entretien 26-ASC).

En conséquence, la présence de l'OPCC dans l'écosystème du contrôle externe de la police et l'investissement cognitif de BCCLA envers lui a contribué à la stabilité de la politique liée aux enquêtes criminelles sur les incidents critiques. En mai 2006, pendant les travaux de l'enquête publique dirigée par Josiah Wood, la BCCLA constate l'ampleur des insuffisances des enquêtes de l'OPCC et modifie sa position. Au cours de cette période, l'OPCC publie un livre blanc (Ryneveld, 2005), suivi d'un livre vert (Ryneveld, 2006) pour réclamer des pouvoirs plus étendus de l'OPCC.

La BCCLA juge désormais que l'OPCC devrait disposer d'une capacité d'enquête indépendante des corps policiers pour certains cas plus graves. L'idée du professionnalisme perd de son emprise et le recours aux enquêteurs civils devient souhaitable.

BCCLA believes that the time has come for the OPCC to have the discretionary authority and capacity to undertake its own investigations when the Commissioner finds that there is good reason to do so. In such a case, we do not expect that the OPCC would require a tremendous increase in resources to enable the office to have the capacity to fulfill this new authority. The addition of three to five new staff or investigators under contract should enable your office to have the capacity to satisfactorily investigate complaints. We would also expect that some of those

investigators would include civilians who have never worked before for a police agency (BCCLA, 2006 : 3).

La réflexion de la BCCLA se situe toujours dans un cadre de contrôle des inconduites et sa déposition montre que la solution de créer un organisme distinct pour les incidents critiques n'est pas envisagée. Cependant, à partir de 2007, elle adopte une vision du problème spécifiquement centrée sur les incidents critiques qui la conduit à rejeter l'idée de l'adéquation des contrôles en place. L'acteur considère désormais qu'un mécanisme nouveau doit être créé. C'est dans cette perspective que s'inscrit sa participation aux commissions d'enquête Davies et Braidwood.

However, the BCCLA part company with the OPCC on the issue of the degree of deference which ought to be paid to the recommendations made in the February 2007 "Report on the Review of the Police Complaint Process in British Columbia" [The Wood Report]. Insofar as the Wood Report does not recommend the creation of a civilian investigation unit, the BCCLA respectfully disagree. It is our position that the time has clearly come for the creation of a civilian investigation unit to investigate all cases of police involved death or serious injury. We rely on the presentation of André Marin and Gareth Jones in this regard, which we submit amply and effectively demonstrated the potential effectiveness of such an organization, the cost effectiveness of same, and, most importantly, the societal benefit which derives from an entirely impartial body conducting such investigations (BCCLA, 2008b : 35).

Cette réorientation d'un acteur dominant de la société civile est un facteur important du changement de la politique publique en Colombie-Britannique, notamment en raison de ses efforts fructueux pour influencer la politique publique en utilisant les deux commissions d'enquête comme *policy venues*.

6.2.2 Ponctuation et changement de l'image, un portrait plus nuancé

Le chapitre cinq a montré que les politiques publiques liées aux enquêtes criminelles sur les incidents critiques sont caractérisées sur le long terme par la stabilité dans les deux cas. De fait, l'historique du mécanisme de contrôle externe au Québec met en évidence un changement de faible amplitude jusqu'en 2013. Les ajustements limités qui sont observés sont destinés à accroître la portée et à préciser le champ d'application de la politique. Ceci témoigne d'un gradualisme géré (Mondou et coll., 2014), dans lequel des changements sont apportés à la marge

dans le but de préserver l'essentiel du dispositif en place. En Colombie-Britannique, la situation est encore plus prononcée, puisqu'on constate une absence complète de changement jusqu'en 2009. Dans les deux cas, la situation est conforme avec un secteur relativement fermé, géré essentiellement par des acteurs du ministère de la Sécurité publique et les initiés centraux. Une telle configuration est associée à la présence d'une image de politique publique dominante (Baumgartner & Jones, 1991, 1993).

À partir de 2003 en Colombie-Britannique et de 2008 au Québec, les secteurs se sont ouverts à de nouveaux acteurs, dans une dynamique d'expansion du conflit. Dans chaque cas, les acteurs mobilisés en faveur du changement ont cherché à miner la légitimité de l'image. Les gouvernants ont alors senti le besoin d'intervenir en proposant des modifications à la politique publique. Ces tentatives ont cherché à préserver le principe du modèle reposant sur l'enquêteur policier, témoignant ainsi de la persistance de l'image. Ceci montre que l'image a résisté à la pression des acteurs mobilisés au moins jusqu'à 2009 en Colombie-Britannique et 2011 au Québec.

En Colombie-Britannique, un tournant peut être situé de façon assez précise. En effet, le comportement de certains acteurs opposés au changement de même que les témoignages recueillis permettent de conclure à un changement majeur et rapide dans la perception des enquêtes de la police sur la police à partir de l'automne 2009. La période est marquée par les audiences de la Commission Braidwood qui suivent elles-mêmes le dépôt du premier rapport Davies. Ce dernier, comme on le verra dans le prochain chapitre, met de l'avant un récit de politique publique qui s'oppose directement aux axiomes de la neutralité et du monopole fonctionnel. Le revirement a été clairement perçu par nos répondants. En effet, les termes utilisés par ces derniers pour qualifier le changement d'attitude traduisent la perception d'une évolution radicale : « *perfect storm* » (entretien 19-O), « *sea change* » (entretiens 21-O et 25-AP) et « *change of mindset* » (entretien 26-ASC).

La déclaration de Wayne Rideout³⁰ lors de son témoignage à la Commission Braidwood en septembre 2009 est emblématique de ce changement du côté des policiers :

³⁰ M. Rideout dirigeait l'*Integrated Homicide Investigation Team* (IHIT), l'unité de la GRC chargée d'enquêter sur le décès de Robert Dziekanski.

And I think they were asked to do a very difficult job and [it] was very difficult. You know, we're not good at this. Let's be, let's just cut to the, like, we shouldn't be doing this. My, that's my opinion. I make no bones about it to the management. Time for an SIU [Unité des enquêtes spéciales] in this province. We can't win this one. It's only going to get worse. We cannot market the RCMP and do an independent investigation at the same time, it can't be done (Braidwood, 2010 : 411).

Le 23 septembre 2009, soit le lendemain de cette déclaration, la *British Columbia Association of Chiefs of Police* (BCACP) se déclare publiquement en faveur de la création d'un mécanisme externe (Nagel, 2009). Malgré la persistance d'un désaccord sur la solution, le camp policier en vient à la conclusion que les axiomes de la neutralité et du monopole fonctionnel ne peuvent plus être défendus. La rapidité et l'ampleur du repositionnement ont pris par surprise le camp réformiste.

That message [seuls les policiers peuvent enquêter sur d'autres policiers] was still coming from the police loud and strong just a couple of years before the IIO came into existence. So to hear them all of a sudden change their viewpoint did come as a surprise to me (entretien 14-O).

It was a surprise that they announced that. And really it felt like the final keystone piece. Because for many years [...] the main resistance to the establishment of this body was police itself. You know, they would go out in the media and then say that crazy talk "no one can investigate like police, don't know policing like police officers, and just like any profession, lawyers, doctors, engineers, nurses, they are self-investigating professions, and should be". And so it was quite a surprise reversal (entretien 26-ASC).

When we started all this, police officers told us, "you are never ever gonna get independent investigations, that's just not gonna happen. Forget it." They never believed that would happen. And now you have police officers clearly on board. The senior RCMP says, "yes we never want to have to do our investigations". It's a total about face (entretien 27-ASC).

Selon une élue interrogée, les politiciens de toute allégeance partageaient une même conviction à l'effet que le *statu quo* était intenable au moment de la sortie du rapport Braidwood, en juin 2010. Le vent avait tourné de ce côté également.

Politicians felt the pressure. And I think the politicians agreed. I wouldn't say that politicians were forced to do this. I think there was a general agreement in the legislature that this was the right thing to do as well [...] Most of the debate happened was when the Dziekanski case happened. Of course, that went on for years because of all the stuff that was associated with that. And then the Braidwood report, there was a lot of discussions, but I don't think there was too much disagreement. Everybody pretty well agreed that we had to do something and this was the right thing to do (entretien 15-E).

Au Québec, l'élection du gouvernement du Parti québécois en septembre 2012 marque sans contredit un moment clé. À partir de ce moment, les autres partis se sont alignés sur la position du gouvernement quant à la solution à implanter.

C'était télégraphié que s'ils prenaient le pouvoir c'est là qu'ils s'en allaient [vers un modèle indépendant]. N'importe qui qui se promenait dans les corridors à l'Assemblée nationale pouvait savoir que si le PQ rentrait au pouvoir, il ne donnerait pas suite au projet de Dutil, qu'il y aurait un modèle comme l'Ontario. [...] Quand Bergeron est arrivé, je te signale, y'a pas eu de filibuster des autres partis de l'opposition. Même le parti libéral a approuvé son projet. Y'ont essayé de l'améliorer, y'ont essayé d'apporter des modifications pour que ça soit moins rough, mais personne n'a dit : « non, ça a pas de bon sens, faut suivre le modèle de Dutil ! » Non. Zéro puis une barre. Le vent tournait dans ce sens-là (entretien 29-AP).

En revanche, il est plus difficile de déterminer un point de bascule sur le plan des idées chez les acteurs. En effet, contrairement à la Colombie-Britannique, on observe peu de repositionnements d'acteurs. La grande majorité des opposants au changement restent campés sur leurs positions. Seuls les chefs des trois organisations impliquées dans le fonctionnement de la politique ministérielle appuient la création d'un mécanisme indépendant en commission parlementaire. Les entretiens avec des policiers vont aussi dans ce sens, leurs déclarations appuyant toujours les axiomes de l'image de politique publique. Ainsi, tandis que l'image a manifestement perdu sa fonction de point de référence chez les policiers en Colombie-Britannique, ce n'est pas le cas au Québec. Les deux commissions d'enquête qui se succèdent dans un court laps de temps en Colombie-Britannique ne trouvent pas leur équivalent au Québec. En outre, un dispositif était en place depuis plusieurs années. Jugé efficace par les policiers, il a servi de point d'appui pour justifier un changement plus graduel. Ces facteurs de nature contextuelle et institutionnelle ont contribué à stabiliser les positions.

Du côté des élus, le rejet de l'image est un phénomène discret dans les deux cas. Comme le montre le chapitre onze, les gouvernements ont chaque fois reconnu une version limitée du problème qui ne mettait pas en cause le cadre d'idées en place. Le rejet de l'image n'est donc pas explicite. Au Québec, le principal argument avancé pour justifier l'intervention est la perception que la confiance de la population ne se sera pas rétablie tant qu'un changement majeur ne sera pas apporté à la politique publique.

[L]e fait est qu'en bout de piste le niveau de confiance avait été affecté par un certain nombre d'événements, dont évidemment l'affaire Villanueva, et que dans les circonstances il fallait poser des gestes. Et il fallait s'assurer d'un degré d'indépendance tel qu'on puisse rétablir le niveau de confiance dans le processus d'enquête indépendante au sein de la population (entretien 30-E).

Comme l'a indiqué un élu et ancien policier, le changement de politique publique s'est produit parce qu'« on était rendus là » (entretien 12-E). La déclaration suivante de la part du même répondant associe le changement au jeu politique plutôt qu'à une évolution sur le plan des idées :

Est-ce qu'on a des données qui viennent soutenir cette décision de créer le Bureau des enquêtes indépendantes ? Moi je vous dis, la réponse c'est non. On n'en a pas. C'est pour ça que je vous dis que c'est un acte qui est éminemment politique. Mais tu peux pas être contre la vertu. [...] Puis ils nous ont joué une belle game, ils nous l'ont présenté puis on a été obligés d'embarquer là-dedans [...] Si on avait expliqué aux gens, moi je pense pas qu'on serait arrivé à un bureau d'enquêtes indépendantes, puis je vois pas la nécessité d'un bureau d'enquêtes indépendantes, ne serait-ce qu'à cause du contexte. Mais en temps normal on devrait pas avoir besoin d'un bureau d'enquêtes indépendantes (entretien 12-E).

La « game » à laquelle il est fait référence ici reflète le travail des acteurs mobilisés en faveur du changement. Ainsi, même si le répondant n'était pas personnellement convaincu, le politicien en lui a fait le calcul qu'il devait appuyer la réforme.

De la même façon, les décideurs ont conclu que l'image qui légitimait le *statu quo* n'était plus défendable, mais sans insister sur une image alternative et en prenant garde de reprendre directement les éléments utilisés par le camp réformiste. Les cas montrent donc qu'il y a eu refonte complète du mécanisme en même temps qu'un refus de désavouer publiquement les axiomes de l'image. Ainsi, on intervient en se justifiant par un problème de confiance et aussi, en

Colombie-Britannique, parce que les commissions d'enquête demandent de le faire. C'est ultimement la décision d'agir elle-même qui permet de conclure que la résistance du cadre d'idées est surmontée. Si on peut déterminer de cette façon la perte d'emprise de l'image en place, il est par contre plus difficile de documenter la nouvelle image qui est censée la remplacer selon la théorie des équilibres ponctués. Les données indiquent une dynamique moins claire que celle postulée par le construit théorique employé pour interroger les réformes.

6.3 Conclusion

La théorie des équilibres ponctués associe les périodes de stabilité constatées dans le chapitre précédent avec un certain statisme au niveau des idées. Ce chapitre a montré que les politiques publiques du secteur des enquêtes criminelles lors d'incidents critiques s'appuyaient sur des cadres d'idées bien définis et très similaires dans les deux cas. En effet, le maintien de mécanismes d'enquête fondés sur un modèle dépendant des organisations policières reposait sur trois axiomes principaux, soit la neutralité, le monopole fonctionnel et le managérialisme, dans lesquels s'inscrivent cinq éléments distincts.

En revanche, il s'est révélé plus difficile de démontrer le remplacement de l'image pour expliquer la ponctuation. Le matériel collecté avec les entrevues semble indiquer que ces idées ont peu changé au niveau des acteurs eux-mêmes. Pour expliquer la stabilité à ce niveau, on peut faire l'hypothèse que plusieurs idées associées à l'image (le professionnalisme, notamment) font partie du noyau dur des croyances du côté policier, et qu'en conséquence elles sont très résistantes (Sabatier & Weible, 2007). Ce qui est plus facile à déterminer, c'est que par-delà les croyances des acteurs, il y a eu un changement de la perception de l'image en tant qu'objet que l'on peut défendre publiquement. Cette évolution est plus marquée en Colombie-Britannique qu'au Québec. En revanche du côté du gouvernement, les deux cas sont similaires sur un point : le changement de l'image se déduit de la décision, mais très peu d'indications sont données qui permettraient de définir le contenu d'un nouveau cadre cognitif. Ainsi, le portrait provenant des cas est sur ce plan moins tranché que la dichotomie maintien/abandon mise de l'avant par la théorie des équilibres ponctués.

L'analyse du rapport entre image et changement de politique montre une particularité de la Colombie-Britannique, qui permet de tisser un premier lien entre l'analyse macro-contextuelle et la perspective micro-situationnelle. En effet, la BCCLA, un joueur clé de la réforme dans cette province, a partagé des axiomes de l'image de politique publique jusqu'en 2006. Ce faisant, cet acteur a contribué à la stabilité de la politique associée aux enquêtes criminelles sur les incidents critiques. Le partage de l'image est directement lié à la position d'initié périphérique qu'occupe le groupe de défense des droits dans le secteur, position qui découle elle-même de l'implication de longue date de la BCCLA dans le contrôle des inconduites policières. Enfin, la mobilisation de l'acteur dans la réforme du contrôle de la police en lien avec les incidents critiques fait suite à un rejet de l'image.

Pour les deux réformes analysées, l'analyse menée dans ce chapitre a permis d'établir des liens entre le cadre cognitif et le changement. La prochaine étape de la démarche consiste maintenant à identifier des facteurs macro-contextuels pouvant expliquer la variation de la capacité du cadre à résister aux pressions et à apparaître justifié et justifiable. Ainsi, adoptant cette fois une perspective de long terme, le prochain chapitre s'intéresse à la pression exercée par des successions d'enquêtes publiques qui ont abordé le thème des enquêtes criminelles sur les incidents critiques.

CHAPITRE 7 : RAPPORTS ET RÉFORMES

La revue de littérature a souligné la présence de la trilogie scandale – enquête publique – réforme (Prenzler, 2015b; Punch, 2011; Sherman, 1978). Ce chapitre explore les liens qui unissent les deux derniers éléments de la trilogie dans une perspective temporelle de long terme. Le recours au temps long permet d’appréhender les effets collectifs des enquêtes publiques. Les rapports d’enquêtes publiques constituent à cet égard une porte d’entrée incontournable. De fait, la documentation produite par les enquêtes a occupé une place importante dans l’action publique au Québec et en Colombie-Britannique. Par l’analyse de ce corpus documentaire, nous pouvons observer comment les enquêtes publiques ont chaque fois participé à une double construction d’un problème public et de sa solution. Ainsi, elles contribuent collectivement au changement à un processus de cadrage au long cours.

Les enquêtes publiques peuvent avoir des effets à la fois structurants et durables sur les politiques publiques (Inwood & Johns, 2014 : 9). Pour comprendre l’impact d’un rapport, il faut aller au-delà de la seule question de la mise en œuvre (ou non) des prescriptions qui y sont explicitement formulées à l’attention des pouvoirs publics (Salter, 2003). L’enquête publique (et le rapport qui en découle) peut être appréhendée suivant une triple perspective, soit à titre d’arène politique, comme apprentissage, et, enfin, en tant qu’outil symbolique (Laroche, 2009). Ainsi, pendant son déroulement, elle constitue une arène où des acteurs s’affrontent pour faire prévaloir des interprétations divergentes. Ensuite, l’enquête publique peut également être abordée en tant que processus d’apprentissage servant à tirer des leçons à propos d’un événement. Elle est en effet l’occasion de développer de nouveaux cadres cognitifs pour penser une situation. Enfin, on peut également s’intéresser à l’enquête publique sur le plan symbolique, à titre de producteur de discours sur un événement/phénomène jugé ambigu ou controversé de façon à en reconstruire le sens. Ce faisant, elle accomplit des fonctions symboliques, comme dépolitiser une situation, (dé)légitimer des institutions publiques, des acteurs ou des idées (Ashforth, 1990; Brown, 2004; Gephart, 1992). En effet, la reconstitution des faits qui se retrouve stabilisée dans le rapport est porteuse d’autorité (Brown, 2004), puisque le discours qui y est consigné est en quelque sorte légitimé par la nature de son producteur.

Ce chapitre appréhende la seconde vie de l'enquête publique en s'intéressant au rapport dans une perspective d'apprentissage, en tant que vecteur d'énoncés sur un problème et une solution, mais aussi sous l'angle symbolique, pour sa fonction de légitimation des idées qui s'y retrouvent. La première partie permet d'observer la sédimentation de ces énoncés se rapportant aux enquêtes sur la police, qui deviennent avec le temps de plus en plus propres aux incidents critiques et au volet criminel. L'analyse longitudinale montre que l'accumulation des rapports ainsi que leur utilisation par des enquêtes subséquentes (les citations) constituent et légitiment un cadre général d'idées favorable au changement. La sédimentation des énoncés est longtemps marquée par un confinement selon le type de producteur du rapport et des logiques d'autoréférencement. Néanmoins, des énoncés se stabilisent progressivement et percolent d'un rapport à l'autre, formant à terme un cadre cognitif général sur le problème. En parallèle, un processus similaire de qualification touche la solution fondée sur le modèle d'enquête indépendant. Celle-ci demeure toutefois longtemps arrimée de façon lâche avec le problème. Les enquêtes publiques témoignent en dernière analyse d'une dynamique globale s'apparentant à l'*enlightenment* défini par Weiss (1977; 1979) pour traduire l'utilisation des connaissances produites en sciences sociales dans les politiques publiques : c'est d'un mouvement collectif qu'elles ont produit leurs effets.

La seconde partie du chapitre se concentre sur deux rapports associés à un basculement de l'action publique. Ces documents, les rapports du Protecteur du citoyen (2010) et de la Commission Davies (2009), proposent une synthèse des travaux antérieurs et marquent l'aboutissement du processus de construction collective du problème et de la solution. À l'aide de la lentille analytique du récit de politique publique, l'analyse s'intéresse à l'assemblage des énoncés du problème et de la solution qu'ils contiennent. En effet, ces deux rapports forment chacun un récit complet centré spécifiquement sur les enquêtes de la police sur la police lors d'incidents critiques. C'est à ce moment que la solution fondée sur le bureau d'enquête civil indépendant est fermement arrimée au problème. La présence et la spécificité du récit sont deux éléments mis en lumière par l'analyse qui permettent de distinguer ces rapports de leurs prédécesseurs.

7.1 Énoncés du problème et de la solution au prisme des rapports

Le rapport est marqué par une tension constitutive permanente, en ce sens qu'il se veut à la fois un reflet du monde social et un instituteur de ce dernier (Née, Oger, & Sitri, 2017). À ce titre, il donne à voir les catégories conceptuelles à travers lesquelles sont pensées les politiques publiques (Dupuy & Pollard, 2009). Ainsi, l'analyse de son contenu permet d'appréhender la construction et la désignation d'un phénomène social en problème public. De plus, le rapport est souvent porteur de « recettes d'action publique » pour répondre au problème désigné. Ces prescriptions peuvent prendre la forme d'une recommandation formelle adressée aux pouvoirs publics ou encore n'être abordées que de façon indirecte, au passage.

L'analyse systématique du contenu informationnel d'une série de rapports d'enquêtes publiques permet d'observer ces formulations/reformulations successives ainsi que de suivre la carrière d'une solution à travers le temps (Dupuy & Pollard, 2009). De plus le recours à cette approche offre la possibilité de suivre la montée et la stabilisation d'un discours hégémonique sur un sujet, comme l'ont fait Philip Schlesinger (2007) à propos de l'économie créative au Royaume-Uni et Eric Dagiral (2007) sur l'administration électronique en France. Dans le même ordre d'idées, cette section du chapitre vise à établir comment les rapports d'enquêtes publiques ont proposé et, par le fait même légitimé, à la fois des énoncés sur le problème des prescriptions pour y remédier, mais aussi à observer à travers eux un phénomène plus large de construction et de stabilisation d'un cadre d'idées général.

7.1.1 Rapports, producteurs et catégories d'énoncés

Le terme « enquête publique » revêt ici un sens large afin d'inclure tout processus temporaire doté d'une relative autonomie qui effectue pour le compte de la puissance publique un travail de recherche et d'analyse sur une question/situation donnée, débouchant sur la production d'un rapport qui est, à terme, rendu public. On retrouve trois types de producteurs parmi le corpus des rapports qui correspondent à cette définition, soit des groupes de travail, des organismes gouvernementaux indépendants et des commissions d'enquête. Le tableau ci-dessous présente les 15 rapports (neuf au Québec et six en Colombie-Britannique) qui composent le corpus en fournissant pour chacun quelques repères historiques et contextuels. Les rapports sont présentés en ordre chronologique et regroupés par cas.

Le dénombrement des rapports sur la base du type producteur montre que la Colombie-Britannique comporte plus de rapports de commissions d'enquête (quatre sur cinq, la Commission Davies ayant produit deux documents) que le Québec (un seul). De même, la présence des rapports d'enquête produits par des organismes gouvernementaux indépendants, c'est-à-dire les coroners et le Protecteur du citoyen, constitue une particularité du Québec. En effet, il n'y a pas d'équivalent en Colombie-Britannique. Enfin, les groupes de travail sont présents dans les deux cas, mais plus nombreux au Québec.

Tableau 2 Présentation des rapports analysés

Identification	Type	Description
Cas du Québec		
Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques (Bellemare, 1988)	GT	En 1988, la Commission des droits de la personne et de la jeunesse prend l'initiative de créer un groupe de travail sur les relations entre les organisations policières et les membres de minorités ethniques du Québec. Dirigé par Jacques Bellemare, criminaliste et professeur à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, le mandat comprenait notamment l'analyse des régimes en place pour contrôler et surveiller l'exercice des fonctions policières.
Enquête publique du coroner sur le décès de Marcellus François (Yarosky, 1992)	OGI	Le 3 juillet 1991, M. Marcellus François, âgé de 24 ans, est abattu par un membre de la section technique (SWAT) alors qu'il était passager à bord d'une automobile. Le jeune homme a été confondu avec un des suspects d'une enquête pour tentative de meurtre. Une enquête publique du coroner est déclenchée et confiée au coroner <i>ad hoc</i> Harvey Yarosky. Le rapport mène à la mise sur pied du Groupe de travail sur les relations entre les communautés noires et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (Corbo, 1992).
Groupe de travail sur les relations entre la communauté noire et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (Corbo, 1992)	GT	Rapport du groupe de travail sur les relations entre la communauté noire et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (Corbo, 1992). Mis sur pied dans la foulée des recommandations du coroner Yarosky sur le décès de Marcellus François, il ne traite pas des enquêtes sur des policiers et ne contribue donc pas à la construction d'un problème à ce sujet.
Rapport du coroner Trahan (Trahan, 1993)	OGI	Le 19 avril 1993, le coroner Pierre Trahan dépose un rapport sur une série de quatre décès par balles impliquant des policiers (MM. Laurent Tremblay, Jorge Alberto Reyes Chavarria, Armand Fernandez et Jeffrey Fortin). Les incidents sont survenus en 1990 et 1991.
Rapport du coroner Sourour (Sourour, 1993)	OGI	Le mandat du coroner Teresa Z. Sourour consiste à éclaircir les circonstances entourant la mort de Trevor Kelly, un homme noir de 43 ans abattu à Montréal au soir du 1 ^{er} janvier 1993. Le rapport est déposé peu après celui de M. Trahan, soit le 27 avril 1993.
Rapport de l'inspection de l'administration du Service de police	GT	La création de ce groupe de travail découle d'une recommandation du rapport Yarosky adressée au ministre de la

de la Communauté urbaine de Montréal, de ses activités et celles de ses membres (Malouf, 1994)		Sécurité publique. Le 15 mai 1992, ce dernier confie au juge Albert Malouf le mandat de mener une enquête approfondie sur le Service de police de la communauté urbaine de Montréal. Le rapport est déposé en mars 1994.
Rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière (Corbo, 1996)	GT	En 1996, M. Claude Corbo est mandaté par le ministre de la Sécurité publique du Québec afin d'examiner le fonctionnement du système de déontologie policière québécois, instauré en 1990 à la suite des recommandations du rapport Bellemare.
Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec (Poitras, 1998)	CE	La Commission d'enquête est mise sur pied en octobre 1996 pour faire enquête sur la Sûreté du Québec. Son mandat est d'examiner les pratiques de cette organisation en matière d'enquêtes criminelles et internes. Pour chacun de ces deux volets, la gestion, l'encadrement ainsi que les entraves et difficultés pouvant survenir au cours de telles enquêtes sont examinés.
Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers (Protecteur du citoyen, 2010)	OGI	En février 2010, l'ombudsman provincial, le Protecteur du citoyen, publie un rapport spécial, intitulé <i>Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect</i> (Protecteur du citoyen, 2010). Ce rapport est le fruit d'une enquête approfondie entièrement consacrée à l'examen de la politique ministérielle qui a été menée à l'instigation de l'ombudsman.
Cas de la Colombie-Britannique		
Commission of Inquiry into Policing in British Columbia (Oppal, 1994)	CE	La Commission d'enquête sur l'activité policière en Colombie-Britannique est instituée en 1992, à la suite d'une série de quatre incidents médiatisés impliquant la police survenus la même année. Ses travaux, échelonnés sur un peu plus de deux années, constituent un vaste panorama de la fonction policière dans la province, abordant entre autres sujets la gouvernance, le recrutement et la gestion du personnel, l'emploi de la force et le traitement des plaintes.
Special Committee to Review the Police Complaint Process (Nuraney, 2002)	GT	En 2001, un comité spécial de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique formé d'élus est mis sur pied pour effectuer une revue du système déontologique provincial implanté en 1998. Le décès de Frank Paul est porté à l'attention du public pendant les travaux du comité. Le rapport se concentre néanmoins sur le contrôle externe en matière déontologique.
Report on the Review of the Police Complaint Process in British Columbia (Wood, 2007)	GT	En août 2005, le gouvernement de la Colombie-Britannique nomme le juge Josiah Wood de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique pour effectuer un audit du système provincial de traitement des plaintes contre la police. L'objectif est d'évaluer la performance au niveau de la qualité des enquêtes réalisées et de la perception de la population à son endroit. Déposé en février 2007, le rapport (Wood, 2007) comporte 91 recommandations pour améliorer le système en place.
Davies Commission Inquiry into the Death of Frank Paul (Davies, 2009)	CE	En 2007, le gouvernement instaure une commission d'enquête provinciale, la Commission Davies, pour faire la lumière sur la mort d'un itinérant d'origine autochtone, M. Frank Paul, survenue à Vancouver en 1998. La Commission Davies est l'aboutissement d'une longue campagne de la part de groupes d'intérêts pour que les circonstances entourant ce décès soient éclaircies. Ce rapport sera suivi par un second document en 2011.
Braidwood Commission on the Death of Robert Dziekanski	CE	La Commission Braidwood est créée en 2008 à la suite du décès très médiatisé de l'immigrant polonais Robert Dziekanski,

(Braidwood, 2010)		survenu lors d'une intervention de la GRC à l'aéroport de Vancouver, le 14 octobre 2007. Le rapport sur le décès de M. Dziekanski est déposé le 20 mai 2010.
Alone and Cold: Criminal Justice Branch Response (Davies, 2011)	CE	Ce second rapport de la Commission Davies examine le travail des procureurs chargés de déterminer si des accusations devaient être déposées contre des policiers à la suite du décès de Frank Paul. L'examen porte sur le travail de la <i>Criminal Justice Branch</i> , l'organisation provinciale chargée de déposer des accusations et de mener les procès criminels. Ce volet était inclus parmi les champs d'investigation initiaux de la Commission, mais sa réalisation a dû être différée puisque l'organisation visée a contesté sa légitimité devant les tribunaux.

Légende : groupe de travail (GT); organisme gouvernemental indépendant (OGI); commission d'enquête (CE)

La méthode retenue pour produire les données a été présentée dans le chapitre quatre. Rappelons brièvement qu'elle repose sur un relevé de tous les aspects mentionnés comme problématiques à propos des enquêtes sur des policiers ainsi que les éléments de solutions avancés pour y répondre, que ceux-ci fassent l'objet d'une recommandation officielle ou non. L'analyse du contenu des rapports à partir des énoncés du problème a permis la construction d'une classification comportant six catégories. Parmi celles-ci, la dernière est propre à la Colombie-Britannique. Le tableau qui suit regroupe tous les énoncés identifiés dans les deux séries de rapports.

Tableau 3 Les catégories d'énoncés du problème

Catégorie	Définition
Confiance de la population	Attitude négative de la population ou d'un segment de celle-ci face au contrôle de la police
Indépendance	La place du mécanisme dans l'organigramme gouvernemental, son cadre légal ou des liens politico-administratifs sont susceptibles d'influencer son action ou encore laisser croire à une possibilité d'influence
Impartialité	Présence de biais en faveur des policiers impliqués dans les enquêtes
Transparence	Les informations diffusées sur le mécanisme et ses résultats sont jugées insuffisantes
Imputabilité & contrôle	Lacunes sur le plan des dispositifs permettant de suivre le déroulement des enquêtes et d'assurer la reddition de comptes [Propre à la Colombie-Britannique] La GRC n'est pas soumise aux dispositifs de contrôle provinciaux malgré son importante présence dans la province

7.1.2 L'analyse des énoncés du problème

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'analyse du contenu des documents révèle une présence inégale des différents types d'énoncés. En outre, il distingue les énoncés généraux qui concernent les enquêtes sur les inconduites policières (en gris pâle) et ceux qui visent spécifiquement les enquêtes sur les incidents critiques (en gris foncé).

Tableau 4 Inventaires des énoncés du problème présents dans les rapports

	Rapport	Énoncés du problème				
		Confiance	Transparence	Indépendance	Impartialité	Imputabilité et contrôle
Québec	Bellemare (1988)					
	Yarosky (1992)					
	Corbo (1992)					
	Trahan (1993)					
	Sourour (1993)					
	Malouf (1994)					
	Corbo (1996)					
	Poitras (1998)					
	Protecteur du citoyen (2010)					
Colombie-Britannique	Oppal (1994)					
	Nuraney (2002)					
	Wood (2007)					
	Davies (2009)					
	Braidwood (2010)					
	Davies (2011)					

Légende : groupe de travail (GT); organisme gouvernemental indépendant (OGI); commission d'enquête (CE).

La catégorie de **l'indépendance** revêt une importance particulière. En effet, dans les deux séries de rapports elle figure parmi les premières formulées en plus d'être celle qui est mentionnée le plus souvent. Pas moins de sept rapports au Québec et quatre en Colombie-Britannique en font mention. Ainsi, la position qu'occupe la police dans les dispositifs destinés à assurer son contrôle et le conflit d'intérêts susceptible d'en découler est un aspect fondateur du problème public.

La catégorie de la **confiance** de la population peut également être considérée comme un élément fondateur du problème, particulièrement au Québec où sept rapports comportent cette catégorie. En outre, à l'exception des rapports Sourour et Malouf, elle est toujours accompagnée de la catégorie de l'indépendance. Cette association est moins intense pour le cas de la Colombie-Britannique, où seulement la moitié des rapports comporte simultanément les deux catégories. En outre, en se basant sur les résultats d'un sondage, une enquête publique (Wood, 2007) conclut au contraire que la confiance du public *n'est pas* affectée par le manque d'indépendance structurelle du mécanisme de contrôle de la police en matière déontologique. Les deux cas montrent néanmoins que l'indépendance structurelle et la confiance se stabilisent rapidement et qu'ils sont étroitement associés l'un à l'autre. Ainsi, la position problématique qu'occupe la police dans les dispositifs destinés à assurer son contrôle et la perte de confiance de la population envers les enquêtes menées sur des policiers sont les premiers énoncés à être stabilisés dans les rapports. Une conception minimaliste du problème qui reconnaît que la structure du mécanisme peut conduire certaines personnes à douter de sa neutralité repose d'ailleurs sur ces deux énoncés.

L'énoncé sur l'**impartialité** permet également certaines observations. D'abord, il est dans la presque totalité des cas le fait d'enquêtes publiques (c'est-à-dire Poitras, 1998 ; Wood, 2007 et Davies, 2009) qui avaient le mandat et les ressources nécessaires pour ouvrir la « boîte noire » de l'enquête policière, qui échappe habituellement aux regards externes. Le rapport du Protecteur du citoyen, qui s'appuie sur le rapport Poitras pour inclure cet énoncé, constitue à cet égard une exception. Ensuite, ce sont surtout les commissions d'enquête qui abordent l'impartialité et, à l'exception encore une fois du rapport Protecteur du citoyen, ce sont les seules qui l'intègrent à une conceptualisation propre aux enquêtes sur les incidents critiques. Ceci incite à établir un lien entre les ressources du producteur et la capacité à porter un jugement sur l'impartialité du dispositif d'enquête criminelle. Enfin, on observe une proximité temporelle des rapports qui contiennent cet énoncé. Ainsi, hormis le rapport de la Commission Poitras, ils sont tous déposés entre 2007 et 2010, c'est-à-dire une période relativement tardive où les dispositifs d'enquêtes sont déjà sous forte pression.

Cette catégorie du problème, une fois accréditée par un rapport d'enquête publique, est sans doute celle qui porte la plus atteinte à la légitimité du dispositif en place. En effet, l'impartialité, en tant que qualité d'un dispositif, « n'existe pas dans l'absolu, mais est toujours rapportée à une action ou à une décision » (Rosanvallon, 2008 : 152). À ce titre, elle a une nature foncièrement précaire, ce qui la distingue par exemple de l'indépendance, qui relève d'un statut ou attribut stable³¹. C'est pourquoi, même si l'impartialité peut être fonctionnellement présumée pour un temps, elle demande néanmoins à être attestée périodiquement, à travers ce que Rosanvallon nomme des « épreuves de validation ». Or, quand une enquête publique inclut dans son rapport un énoncé sur le manque d'impartialité, il s'agit sans conteste d'un constat d'échec officiel de cette mise à l'épreuve. Ce faisant, elle porte atteinte à la légitimité du mécanisme d'enquête en sapant son principe de base. En effet, la légitimité d'un tel dispositif repose sur une « généralité négative », un concept associé à l'axiome de la neutralité dans le chapitre six.

La catégorie de **l'imputabilité et du contrôle** caractérise tout particulièrement le cas de la Colombie-Britannique. C'est un des premiers énoncés formulés par les enquêtes publiques, puisque la Commission Oppal l'aborde dès 1994. Tous les rapports en font mention et presque toujours en lien avec la question du contrôle de la police fédérale. Cette facette du problème est liée à la structure particulière de l'organisation policière de la province, où la principale force policière relève d'un autre palier gouvernemental. Elle occulte celle de l'imputabilité et du contrôle de mécanisme, ce qui est logique puisque, contrairement au Québec, il n'y a pas de mécanisme formel en place pendant cette période : les organisations policières s'enquêtent elles-mêmes ou s'organisent informellement entre elles pour faire face à ces situations. Le second rapport Davies (2011) est le seul qui aborde l'énoncé d'une façon similaire au Québec en abordant le contrôle exercé par les procureurs.

L'examen des séries de rapports montre que la formulation du problème ne suit pas un simple processus d'accumulation linéaire d'énoncés. Les énoncés proposés par une enquête ne sont pas automatiquement repris dans les rapports subséquents. Ainsi, plusieurs énoncés sont posés d'entrée de jeu dans le rapport de la Commission d'enquête Oppal (1994). Pourtant, les conceptualisations du problème produites par la suite (jusqu'au rapport Davies de 2009) sont

³¹ Le statut peut, par exemple, découler de la place du mécanisme d'enquête dans la structure gouvernementale.

toutes plus circonscrites. Des énoncés disparaissent. Par exemple, la transparence identifiée par Nuraney (2002) n'est plus mentionnée par la suite. Au Québec, on constate que les rapports qui précèdent celui de la Commission Poitras (1998) ne montrent pas non plus une accumulation des constats. En conséquence, les formulations du problème qu'ils contiennent sont à la fois variables et limitées (peu d'énoncés). De fait, le rapport Corbo de 1992 ne propose aucun énoncé relié au problème et celui du coroner Sourour (1993) laisse de côté la confiance pour n'inclure que l'indépendance. Il convient ici d'introduire quelques précisions à propos du second rapport Davies (2011), qui semble se situer en marge des autres documents du corpus, tant sur le plan de la formulation du problème que de la solution. Ceci s'explique par son statut très particulier. En effet, il ne découle pas d'une enquête et d'un mandat distincts du premier rapport. Il s'agit plutôt de la réalisation tardive d'un volet (l'enquête sur le fonctionnement du bureau des procureurs de la couronne) du mandat initial que la Commission Davies avait dû laisser temporairement de côté en raison d'une contestation judiciaire. Ce statut de complément du rapport de 2009 explique pourquoi les conceptualisations du problème et de la solution proposées y sont réduites. Le processus d'accumulation ne s'est donc pas inversé.

Le portrait d'ensemble montre que le problème formulé au Québec par les enquêtes publiques est longtemps demeuré plus limité qu'en Colombie-Britannique, même s'il finit par être plus étendu dans le rapport du Protecteur. L'examen des liens explicite que les enquêtes publiques entretiennent avec les rapports de leurs prédécesseurs permet d'avancer une explication à cette accumulation plus réduite. Le tableau 5 regroupe les références entre les rapports de chacune des séries examinées.

Tableau 5 Les références entre les rapports de chaque série du corpus

Québec		Colombie-Britannique	
Nom et type	Rapport(s) cité(s)	Nom et type	Rapport(s) cité(s)
Corbo (1992) GT	Bellemare 1988, Yarosky 1992	Nuraney (2002) GT	Oppal 1994
Trahan (1993) OGI	Yarosky 1992	Wood (2007) GT	Oppal 1994, Nuraney 2002
Sourour (1993) OGI	Yarosky 1992, Trahan 1993	Davies (2009) CE	Oppal 1994, Nuraney 2002, Wood 2007
Corbo (1996) GT	Bellemare 1988	Braidwood (2010) CE	Davies 2009
Poitras (1998)	Yarosky 1992, Trahan 1993,	Davies (2011)	Braidwood 2010

CE	Sourour 1993, Corbo 1996	CE	
Protecteur du citoyen (2010) OGI	Bellemare 1988, Yarosky 1992, Corbo 1992, Corbo 1996, Poitras 1998		

Le tableau montre qu'au Québec les rapports des organismes gouvernementaux indépendants et des groupes de travail demeurent longtemps confinés dans leurs univers respectifs. Le référencement est en quelque sorte cloisonné. En effet, lorsqu'un rapport en cite un autre, il s'agit chaque fois de celui produit par une source du même type. Ainsi, les documents produits par les coroners (Yarosky, Trahan, Sourour) mentionnent d'autres coroners sans faire appel aux travaux des groupes de travail et vice versa. Et si le rapport Corbo de 1992 mentionne Yarosky, c'est uniquement pour expliquer sa propre raison d'être, qui provient d'une recommandation du coroner. Il n'y fait pas appel pour appuyer ses constats. On constate donc un autoréférencement des enquêtes publiques sur la base du producteur qui fait obstacle à une consolidation des constats sur le problème.

Le rapport de la Commission Poitras met fin à ce cloisonnement et offre pour la première fois une synthèse complète des travaux antérieurs. Ce changement peut être mis en relation avec les moyens de recherche substantiels dont dispose une commission d'enquête comparativement aux autres types de producteurs. À partir de ce moment, il y a un cumul des énoncés sur le problème, qui appréhende toutefois les enquêtes criminelles visant des policiers à travers un mandat vaste et général. Le rapport du Protecteur du citoyen marque le terme du processus en proposant une analyse traitant exclusivement des enquêtes criminelles liées aux incidents critiques, dans laquelle les cinq énoncés sont présents³².

Le processus de sédimentation et d'assemblage des énoncés qui débouchera sur la production de récits de politique publique est donc en partie lié aux types de producteurs et aux filiations entre eux. Les commissions d'enquête se révèlent particulièrement importantes dans cette dynamique. D'abord, ces enquêtes publiques à grand déploiement ont une influence durable. Par exemple, le

³² Comme le montre le tableau 4, le rapport Poitras (1998) formule des énoncés spécifiques aux enquêtes criminelles visant des policiers. Cependant, bien qu'il aborde les enquêtes sur les incidents critiques, son mandat est plus large et sa lecture du problème demeure plus générale que celle du rapport du Protecteur du citoyen. C'est pourquoi nous considérons que le processus se conclut avec ce dernier.

trio d'énoncés « confiance – indépendance – imputabilité et contrôle », proposé dès 1994 par le rapport de la Commission Oppal, est largement repris par les enquêtes subséquentes. De plus, jusqu'à Braidwood (2010), même les rapports qui modifient la configuration proposée continuent quand même d'y faire référence. Ensuite, à l'exception notable du rapport du Protecteur du citoyen au Québec, ce sont les commissions d'enquête qui effectuent la synthèse des travaux précédents. En conséquence, elles constituent des références incontournables au Québec comme en Colombie-Britannique.

7.1.3 L'émergence d'un problème propre aux enquêtes sur les incidents critiques

Le cumul d'énoncés liés à un problème public spécifique au contrôle de la police en lien avec les incidents critiques est achevé dans deux documents tardifs, soit ceux du Protecteur du citoyen et de la Commission Davies. Ceci survient presque au même moment dans les deux cas, soit en 2009 et 2010. Cependant, l'analyse longitudinale montre bien que ce processus s'inscrit chaque fois dans une dynamique de long terme, impliquant plusieurs enquêtes publiques. Surtout, on observe qu'un problème émerge d'abord à propos des enquêtes de nature déontologique, laissant pour un temps le volet des incidents critiques dans l'ombre. Or, la présence du problème déontologique a d'abord agi comme un frein sur l'émergence de la question du contrôle des incidents critiques, pour ensuite la favoriser.

Elle a constitué un frein en étant l'unique angle sous lequel le problème était envisagé. En Colombie-Britannique, tous les rapports qui formulent des énoncés liés aux enquêtes de la police sur la police, jusqu'à celui de la Commission Davies en 2009, le font essentiellement dans une perspective de contrôle des inconduites. L'enquête liée à l'incident critique n'est pas définie comme un problème, même quand des éléments de solutions qui la concernent sont mentionnés. C'est notamment le cas de la Commission Oppal, qui propose un coordonnateur en emploi de la force pour étudier les incidents critiques, mais sans l'inclure dans une problématique plus générale. Les rapports Bellemare (1988) et Corbo (1996) montrent que ce phénomène concerne également le Québec.

Au Québec, les trois rapports de coroner (Sourour, 1993 ; Trahan, 1993 ; Yarosky, 1992) qui se succèdent en une année constituent une intéressante anomalie. En effet, ils concernent bien les

enquêtes sur les incidents critiques. En revanche, quand on y regarde de plus près, on constate qu'ils ne proposent pas de réflexion étendue sur le sujet, se limitant à rapporter des commentaires entendus pendant les audiences publiques. Par exemple, le rapport du coroner Yarosky mentionne deux catégories du problème, mais boucle le tout en cinq phrases et s'abstient de développer une réflexion à ce sujet, jugeant que « [p]uisque cette question a surgi à la toute fin de l'enquête et n'a pas été considérée durant les séances, il m'apparaît inopportun d'en traiter dans ce rapport » (1992 : 81). De plus, aucun d'entre eux ne formule une recommandation formelle sur ce sujet. Ainsi, même s'ils mettent le doigt avant les autres sur la question des enquêtes sur les incidents critiques, ces rapports contribuent dans les faits peu à l'émergence du problème et n'ont pas de suites concrètes. C'est la Commission Poitras qui leur redonne une place dans le processus de formulation du problème en citant des extraits de ces documents.

Enfin, le problème déontologique a dans un second temps favorisé la formulation de celui lié aux incidents critiques en fournissant les catégories permettant de le construire. En effet, les mêmes catégories d'énoncés permettent de concevoir l'un et l'autre des problèmes. C'est pourquoi les deux problématisations des enquêtes de la police sur la police sont étroitement liées entre elles. Au Québec, le rapport Poitras (1998) contribue à l'émergence d'un problème plus spécifique en faisant appel, comme on l'a vu, aux rapports antérieurs. Cependant, la perspective demeure large et les enquêtes sur les incidents critiques y sont présentées comme un type d'enquête parmi d'autres ; elles ne font pas l'objet d'un développement distinct. Il faut attendre les travaux du Protecteur du citoyen pour qu'un rapport place un problème relié spécifiquement aux incidents critiques au centre de son attention. En Colombie-Britannique, la commission d'enquête Davies effectue une démarche similaire à celle du rapport Poitras, mais en étant aussi précise que le Protecteur du citoyen.

Les rapports Davies et du Protecteur marquent pour chacun des cas étudiés le terme d'un processus de différenciation des cadres cognitifs par lequel l'enquête associée à l'incident grave se constitue en un problème distinct. La différenciation s'accompagne d'une montée d'une catégorie d'action publique, c'est-à-dire un « domaine où l'action publique est possible, légitime et même désirable » (Neveu, 2015 : 201), à propos des politiques de contrôle de la police pour les incidents critiques.

7.1.4 Les propositions de solution

Comme c'est le cas pour les énoncés du problème, les propositions de solution formulées par les rapports visent d'abord les inconduites policières. Au Québec, le rapport Bellemare (1988) recommande la création d'un mécanisme externe aux organisations policières pour enquêter sur les inconduites. En Colombie-Britannique, le rapport Oppal (1994) propose un changement analogue. Ces recommandations ne restent pas lettre morte puisque chaque gouvernement instaure un dispositif de surveillance spécifique aux inconduites, en 1990 et 1998 respectivement. Essentiellement, elles imposent une logique d'externalisation des mécanismes de contrôle en matière d'inconduite, laquelle est ensuite transposée au volet des incidents critiques. Le tableau ci-dessous regroupe les énoncés contenus dans les rapports qui sont spécifiques aux enquêtes sur les incidents critiques, en les classant selon le modèle proposé.

Tableau 6 Les énoncés de solution contenus dans les rapports du corpus

	Nom et type de producteur	Énoncé de solution				Recommandation formelle ?
		Modèle dépendant	Modèle hybride	Modèle indépendant	Autre	
Québec	Bellemare (1988) – GT					-
	Yarosky (1992) – OGI					Non
	Corbo (1992) – GT					Oui
	Trahan (1993) – OGI					Non
	Sourour (1993) – OGI					Non
	Malouf (1994) – GT					Non
	Corbo (1996) – GT					Non
	Poitras (1998) – CE					Oui
	Protecteur du citoyen (2010) – OGI					Oui
Colombie-Britannique	Oppal (1994) – CE					Non
	Nuraney (2002) – GT					-
	Wood (2007) – GT					Oui
	Davies (2009) – CE					Oui
	Braidwood (2010) – CE					Oui
	Davies (2011) – CE					Oui

Au début des années 1990, on décèle au Québec l'influence sur les rapports d'une réforme menée en Ontario. En effet, l'Unité des enquêtes spéciales (UES), un mécanisme civil indépendant d'enquête sur les incidents critiques, est créée par le gouvernement ontarien en

1990. Cette solution propre aux enquêtes sur les incidents critiques rend disponible un modèle de référence. Les rapports des coroners Yarosky, Trahan et Sourour, rédigés quelques années après la création de l'UES, en font explicitement mention. En revanche, aucun d'entre eux ne va jusqu'à inclure cet élément dans ses recommandations, se contentant de l'évoquer en filigrane. Par exemple, le coroner Yarosky mentionne que « cette question mérite d'être considérée sérieusement » (1992 : 80-81), tandis que la coroner Sourour mentionne sans insister « la suggestion de mise en place d'une équipe civile spécialisée comme exemple : en Ontario » (Sourour, 1993 cité dans Poitras 1998 : 1262). Après ce « moment des coroners », la solution de l'UES connaît une longue éclipse. En effet, il faut attendre l'année 2010 pour qu'elle soit de nouveau présentée comme une solution par l'ombudsman provincial du Québec. En Colombie-Britannique, il faut attendre le rapport Davies pour que le modèle ontarien soit présenté comme une solution.

En plus des références au modèle ontarien, des énoncés de solutions novateurs apparaissent. Le premier rapport Corbo recommande la création d'une instance de recherche dédiée spécifiquement à la recherche « sur le fonctionnement de la police dans une société démocratique et multiculturelle », dont le premier mandat de recherche porterait sur « l'exercice du pouvoir discrétionnaire par les policiers et les policières » (1992 : 47). Ainsi, suivant cette logique, le regard du chercheur pourrait permettre d'exercer une forme de contrôle externe sur l'action policière, contribuant de cette façon à restaurer la confiance envers la police, plus particulièrement au sein de certains groupes minoritaires. Le rapport Malouf (1994 : 22) recommande dans son introduction de créer une équipe d'enquêteurs policiers dirigés par un substitut du Procureur général, une solution fondée sur un modèle hybride *ad hoc* qui ne réapparaît plus par la suite dans les rapports. La Commission Oppal (1994) recommande de son côté la création d'un coordonnateur provincial en emploi de la force (*use of force coordinator*) et suggère, sans en faire une recommandation, de lui confier la surveillance des enquêtes sur des décès liés à des poursuites policières et de travailler en liaison avec l'OPCC pour les plaintes ou décès liés à l'emploi de la force (1994 : H-4). Il s'agit d'une première proposition pour un mécanisme propre aux incidents critiques, au mandat très étroitement balisé, parallèle au système de traitement des plaintes. Le gouvernement créera plus tard un poste de coordonnateur en emploi de la force, mais sans lui confier une fonction de surveillance des enquêtes. Le second

rapport Corbo (1996) propose quant à lui de créer un groupe de travail chargé « d'évaluer l'opportunité de créer lorsque la situation des finances publiques le permettra, un service de police spécialisé chargé, entre autres attributions, de réaliser les enquêtes déontologiques et criminelles sur des policiers » (Corbo, 1996 : 159). Cette piste de solution concerne à la fois les enquêtes déontologiques et celles menées lors d'incidents critiques. Il s'agit de la première recommandation formelle pouvant conduire à la création d'un mécanisme indépendant d'enquête sur la police en matière criminelle. Le gouvernement ne donne pas de suite à cette proposition qui aurait pu conduire à la mise sur pied d'un organisme d'un type inédit au Canada³³.

L'analyse des cas révèle que l'émergence s'est faite en deux temps, en parallèle avec la différenciation progressive du problème spécifique aux enquêtes sur les incidents critiques. Ainsi, les mécanismes de contrôle externe propres aux infractions déontologiques ont été introduits bien avant ceux destinés aux incidents critiques. Les enquêtes sur les incidents critiques, qui sont celles pour lesquelles les conséquences potentielles sont les plus graves pour les policiers, ont fait plus tardivement l'objet d'un dispositif de contrôle indépendant. Le décalage est d'environ 23 ans au Québec et de 13 ans en Colombie-Britannique³⁴. Cette création en deux étapes successives, suivie de la coexistence de deux dispositifs structurellement distincts, s'inscrit désormais dans un modèle bien établi au Canada³⁵. En outre, malgré la variabilité des solutions présentes dans les rapports, toutes mettaient de l'avant le principe de l'externalisation du contrôle. Ainsi, plus encore que les détails de mécanisme à implanter, c'est ce principe qui est chaque fois légitimé à travers la succession des mentions.

7.1.5 Les effets collectifs des enquêtes publiques

Le phénomène de répétition à propos de la description du problème et des recommandations pour y remédier constitue une des caractéristiques des enquêtes publiques (Brodeur 1979, 1984). Brodeur souligne en effet qu'il est rare qu'un seul rapport provoque des changements majeurs.

³³ Dans les provinces canadiennes, les agences chargées de mener les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers, lorsqu'elles existent, sont des entités structurellement distinctes de celles dont la fonction est d'enquêter sur les inconduites.

³⁴ Rappelons que la création légale d'une agence d'enquête sur les incidents critiques remonte à 2013 au Québec et à 2011 en Colombie-Britannique. Les organismes de traitement des plaintes ont quant à eux été instaurés en 1990 et 1998, respectivement.

³⁵ En plus de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et du Québec, c'est également le cas de l'Alberte, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse.

L'analyse des rapports d'enquêtes publiques semble à première vue lui donner raison en ce qui concerne les réformes du contrôle externe de la police pour les incidents critiques. Cependant, l'analyse longitudinale met également en lumière un mode d'action à long terme des enquêtes publiques, qui connaissent une seconde vie à travers leur rapport.

L'analyse des énoncés liés au problème et à la solution à travers des séries de rapports montre que leur contribution à la constitution d'un cadre cognitif pour penser et agir sur le problème n'est pas un phénomène strictement cumulatif et linéaire. Les formulations observées à travers chaque série sont en effet variables. En outre, au Québec elles sont d'abord confinées dans des rapports sur la base du type de producteur. Ainsi, les énoncés du problème et de la solution ne sont pas systématiquement repris d'une enquête à l'autre jusqu'aux années 2000. Au contraire, les formulations proposées varient d'un rapport à l'autre. Du côté des solutions, on observe également une variabilité dans les propositions. Le modèle du bureau d'enquête indépendant est un cas de figure intéressant. Ainsi, le modèle ontarien est présenté comme une possibilité à considérer par une série de coroners québécois au début des années 1990, pour ensuite disparaître pendant approximativement 17 ans. Pourtant, consignée dans des rapports et incarnée en Ontario, cette solution demeure en réserve dans la « soupe d'idées » (Kingdon, 2003) dans laquelle iront puiser la Commission Davies et le Protecteur du citoyen de même que des groupes d'intérêt comme la BCCLA. D'autres propositions pour exercer une forme de contrôle externe sur les enquêtes liées aux incidents critiques sont également formulées, mais sans revenir sur le devant de la scène comme le modèle ontarien.

À travers la succession des rapports, on distingue néanmoins des logiques de sédimentation menant à un processus de constitution d'un cadre cognitif général sur le problème. Les énoncés liés à la confiance et à l'indépendance sont dans les deux cas les premiers à se stabiliser. Puis, les répétitions effectuées à travers des séries de rapports définissent et légitiment une vision du problème, influençant par le fait même les rapports subséquents. Ainsi, un cadre distinct de celui sur les enquêtes liées aux inconduites prend forme à travers les synthèses effectuées par les commissions d'enquête Poitras et Davies ainsi que le Protecteur du citoyen. Contrairement aux énoncés sur le problème, ceux liés aux solutions demeurent plus instables, même si le principe d'externalisation du contrôle est réaffirmé.

Ce travail « collectif » de construction mené par les enquêtes publiques et leurs rapports correspond bien à la notion d'*enlightenment* proposée par Weiss pour rendre compte des effets des travaux de recherche en sciences sociales : « [a]s new concepts and data emerge, their gradual cumulative effect can be to change the conventions policymakers abide by and to reorder the goals and priorities of the practical policy world » (1977 : 544). Ainsi, la formulation du problème lié aux enquêtes sur les incidents critiques s'est produite de façon graduelle sur une temporalité longue, la répétition de certains constats contribuant à en consolider la « réalité ». De la même façon, les mentions successives d'une solution variable, mais fondée sur le principe d'un contrôle externe indépendant ont contribué à la légitimer. Les enquêtes publiques ont produit cet effet de façon collective. Par la suite, le problème ainsi constitué et sa solution ont pu être insérés dans un puissant outil de persuasion, le récit de politique publique. C'est à l'analyse de sa structure qu'est consacrée la dernière partie du chapitre.

7.2 Les récits à propos des enquêtes criminelles sur les incidents critiques

Cette section montre comment deux rapports en particulier vont au-delà de la description-prescription à propos d'un problème public pour proposer un discours plus substantiel doté d'une intensité dramatique qui justifie une intervention des autorités. La focale théorique mobilisée dans cette section est celle du récit de politique publique (Jones & McBeth, 2010 ; Jones, McBeth, & Shanahan, 2014 ; Radaelli, 2000, 2010). Elle s'inscrit dans ce qu'il est convenu d'appeler le « tournant argumentatif » de l'analyse des politiques publiques, un courant regroupant des approches hétérogènes centrées sur les pratiques communicationnelles (Fischer, 2013).

L'attention aux récits est justifiée par le constat de la place importante qu'ils occupent dans une multitude de sphères d'activités humaines. Les humains peuvent être considérés comme des *homo narrans* en raison de l'importance qu'ils accordent aux histoires mises en récit, une caractéristique typiquement humaine (Jones, Shanahan, & McBeth, 2014 : chapitre 1). Jones et ses collaborateurs constatent que l'importance du récit a mis plus de temps à être pleinement reconnue en analyse des politiques publiques que dans d'autres disciplines universitaires, donnant en exemple les travaux effectués dans les études sur la publicité, la communication et la psychologie. L'intérêt pour les récits est lié au fait qu'ils sont un élément vital (*lifeblood*) du

processus de changement des politiques publiques (Mark K. McBeth Ruth J. Arnell, Paul L. Hathaway, 2007). Comme le résume Damien Valot, « [i]ls servent à définir une action politique, à la justifier, à lui donner du sens ou un but moral, laissant ainsi peu de doutes sur l'utilité voire la nécessité de la politique publique défendue » (2015 : 58). Ainsi, tandis que la section précédente a insisté sur le processus d'élaboration de cadres d'idées, l'application de la lentille analytique du récit montre cette fois comment ceux-ci sont mobilisés pour l'action par certaines enquêtes publiques. L'attention portée aux récits dans l'analyse des rapports d'enquêtes publiques est également justifiée par l'existence de certaines fonctions communes. En effet, les récits, tout comme les enquêtes publiques, stabilisent des hypothèses en vue de la prise de décision et ont par leurs recommandations/prescriptions un caractère programmatique (Radaelli, 2000, 2010). Cette parenté suggère que la mise en récit constitue un aboutissement logique, bien que nullement incontournable, pour une enquête publique qui cherche à intervenir sur un problème bien défini, processus de définition qui, comme on l'a vu, peut être effectué dans le temps long.

L'examen du corpus sous l'angle du récit permet de formuler deux observations. Premièrement, peu de rapports proposent un récit de politique publique à peu près complet à propos des enquêtes lors d'incidents critiques. En effet, la grande majorité d'entre eux sont dépourvus de plusieurs éléments structurels fondamentaux, comme une trame narrative ou l'identification de protagonistes. Deuxièmement, la présence de récits complets est associée à des rapports qui se situent au terme du processus d'émergence d'un problème public spécifique aux enquêtes sur les incidents critiques, c'est-à-dire au moment où ce dernier est posé de façon entièrement distincte du volet des inconduites. Les deux récits de politique publique qui sont présentés ci-dessous proviennent des rapports du Protecteur du citoyen (2010) au Québec et de la Commission Davies en Colombie-Britannique (2009).

7.2.1 Québec : le récit du contrôle inefficace

a) Description de la situation et des enjeux

Le rapport comporte une conceptualisation poussée du problème, comportant toutes les catégories identifiées. Le récit est centré sur le mécanisme d'enquête provincial sur les incidents graves, aussi appelé « politique ministérielle ». Ce dernier est jugé non transparent, dépourvu des

garanties permettant d'assurer son indépendance. De plus, au niveau de l'imputabilité et du contrôle, les dispositifs de surveillance de la qualité et de l'efficacité des enquêtes menées dans le cadre de la politique ministérielle sont considérés comme absents. Ensuite, en s'appuyant sur le rapport de la commission d'enquête Poitras, le rapport conclut que l'impartialité des enquêtes est douteuse. Tous ces éléments expliquent que la population a perdu confiance dans le dispositif de contrôle en place. Le rapport fait appel à deux sondages pour appuyer son verdict sur la perte de confiance de la population : le premier (Léger Marketing, 2008) pour attester le fait que la population ne fait pas confiance aux policiers pour s'enquêter entre eux, et le second, afin de démontrer une baisse générale de la confiance accordée aux policiers (Léger Marketing, 2009).

b) Protagonistes

Les protagonistes identifiés dans le récit sont en fait des catégories abstraites et non des individus. En effet, les policiers forment un groupe de protagonistes centraux du récit des enquêtes de la police sur la police, et ce, à un double titre. D'abord, ce sont eux qui, par leur simple présence, se trouvent à la source de tous les incidents critiques, peu importe leurs agissements. Ce sont leurs comportements qui sont scrutés pour déterminer une éventuelle responsabilité criminelle de leur part. De fait, ils constituent les sujets du dispositif de contrôle, ce qui tend à les dépeindre comme suspects. Ensuite, ils sont aussi les principaux acteurs dans son fonctionnement, en tant qu'enquêteurs chargés de déterminer ce qui s'est passé. Dans ces deux rôles, ils sont soupçonnés de nuire, au moins dans certains cas ou au niveau des apparences, au bon fonctionnement de la justice, ce qui leur vaut le statut de vilains dans le récit, c'est-à-dire ceux qui se trouvent à la source du problème. Le rapport de la Commission Poitras, sur lequel s'appuie le Protecteur, présente une liste plus détaillée de vilains associés au milieu policier (1998 : 1263 et suivantes) : l'enquêteur corrompu qui avoue avoir trafiqué des enquêtes pour protéger des policiers, le syndicat qui énonce des lignes directrices pour inciter à la non-collaboration lors d'enquêtes sur des policiers, et les policiers du rang qui ne parlent pas aux enquêteurs.

Les autres protagonistes identifiés dans le récit, moins présent que les policiers, sont des abstractions anthropomorphisées (M. D. Jones, McBeth, et coll., 2014). Toutes ont un statut de victime, c'est-à-dire que le tort causé par le problème s'adresse à eux. Ainsi, la population dans

son ensemble est un acteur passif qui, au fil des cas médiatisés, a de moins en moins confiance envers le mécanisme de contrôle de la police en place. Enfin, le dernier personnage, la Démocratie elle-même, se situe à un niveau d'abstraction encore plus élevé.

c) Trame narrative

La trame narrative du rapport situe le problème dans une séquence entre un présent et un futur, un aspect fondamental du récit (Radaelli, 2000, 2010). Le récit de politique publique que présente le Protecteur du citoyen pose l'ancienneté du problème : « [i]l nous semble en effet que notre intervention rejoint une réflexion entamée depuis longtemps au Québec sur les conditions entourant l'exercice des pouvoirs policiers » (Protecteur du citoyen, 2010 : 14). Le document dresse une liste des rapports qui ont successivement abordé la question du contrôle externe de la police au Québec, en plus de mentionner au passage certains rapports produits ailleurs. Cet ancrage dans le passé montre que le problème n'est ni conjoncturel ni spécifiquement québécois. En outre, en la présentant comme l'aboutissement d'un long processus, il légitime la réflexion proposée.

Le problème est en outre inscrit dans une trajectoire pour le futur à l'aide de liens de causalité. L'introduction du rapport souligne que le problème du contrôle de la police en matière d'enquête sur les incidents critiques provoque une baisse de confiance de la population envers la police dans son ensemble. Or, « les policiers ne peuvent remplir leur mission adéquatement sans avoir la confiance du public, dans tous les aspects de la réalisation de leur mandat. Cette confiance repose essentiellement sur la crédibilité et l'efficacité du système en place » (2010 : 13). La confiance contribue donc à l'intégrité du système de justice criminelle, laquelle « est garant[e] d'une démocratie saine » (p. 1). Ainsi, l'absence d'intervention pour améliorer la situation dans le futur permet de conclure à une détérioration de la Démocratie, victime ultime du problème.

Comme le précise Radaelli (2000), la trame narrative du récit de politique publique comporte généralement un scénario apocalyptique pour justifier la nécessité d'une action. Dans le cas des enquêtes sur la police, ce scénario n'est pas formulé explicitement, mais peut être déduit des relations causales établies dans le rapport : c'est la santé de la Démocratie qui est menacée par les dysfonctions du mécanisme de contrôle externe de la police associé aux incidents graves.

L'absence de réforme de ce domaine de politique publique, somme toute réduit, risque d'avoir des conséquences graves dans le futur.

d) Solution de politique publique

Le récit préconise une réforme majeure et la solution considérée comme moralement souhaitable pour répondre au problème est clairement formulée : il s'agit d'une agence d'enquête spécialisée complètement indépendante des organisations policières et dont le personnel ne compte pas de policiers actifs. Le rapport est très explicite sur les caractéristiques souhaitées pour le nouvel organisme de contrôle (Protecteur du citoyen, 2010 : chapitre 5). Ainsi, en plus de proposer un nom pour l'organisme et de décrire son mandat, une structure de gouvernance est suggérée, comprenant un processus de nominations de ses membres. Le rapport précise également la place que devrait occuper l'organisme dans l'organigramme gouvernemental et les liens fonctionnels qu'il établirait avec les ministères et autres organismes gouvernementaux, de même qu'avec les corps de police. La solution se veut le miroir des énoncés du problème, à la fois transparente, indépendante, impartiale, en plus d'assurer l'imputabilité et le contrôle des policiers. Selon la logique du récit, le nouveau mécanisme aura pour effet de restaurer la confiance de la population envers la police. À son tour, cette confiance assurera l'intégrité du système de justice et, par le fait même, la bonne santé de la démocratie.

7.2.2 Colombie-Britannique : le récit Frank Paul et les causalités multiples

a) Description de la situation et des enjeux

Contrairement au récit précédent, centré sur le mécanisme en place, l'histoire est centrée ici sur un incident et ses suites. On peut avancer au moins deux raisons à cette différence. D'abord, on l'a vu, il n'existait pas à ce moment en Colombie-Britannique de dispositif d'enquête externe consacré dans une politique publique et les organisations policières impliquées dans un incident se chargeaient elles-mêmes de ces cas à l'interne. Ensuite, le rapport est produit par une commission d'enquête établie spécifiquement pour faire la lumière sur un incident particulier, ses circonstances et son traitement par les autorités compétentes. Ainsi, le contexte et la nature du mandat ont tous deux pu influencer la forme du récit.

Comme pour le récit précédent, le rapport inclut une formulation du problème incorporant plusieurs énoncés. D'abord, il insiste sur l'existence d'un conflit d'intérêts latent lorsqu'un policier doit enquêter sur les agissements d'un collègue, identifiant le manque d'indépendance comme la source d'un conflit de loyauté entre ses collègues et le public. Ensuite, la catégorie de l'impartialité est particulièrement bien appuyée. En effet, la reconstitution de l'enquête de la police montre le caractère délibéré de certains manquements relevés et met au jour un traitement préférentiel des policiers impliqués dans des incidents critiques. Des procédures spécifiques aux enquêtes sur les incidents critiques sont institutionnalisées, comme le fait de ne pas interroger les agents impliqués et rédiger un rapport d'enquête « neutre », c'est-à-dire dépourvu de recommandation sur le dépôt d'accusations et sans opinion sur les divers éléments de contenu. Il en résulte que les dispositifs en place sont incapables d'assurer l'imputabilité et le contrôle des policiers. Tous ces éléments sont associés à une perte de confiance de la part du public envers la police.

b) Protagonistes

Contrairement au récit du Québec, le récit s'articule autour de l'histoire d'une personne décédée et qui n'a pas obtenu justice, c'est-à-dire Frank Paul. C'est la véritable victime du récit. Plus largement, la population est également une victime secondaire du problème en raison de l'existence d'un traitement différentiel institutionnalisé sur la distinction civil/policier. Elle réagit par une baisse du niveau de confiance qu'elle accorde aux policiers. Comme dans le récit du Protecteur, les policiers tiennent quant à eux un double rôle dans le récit, à la fois comme intervenants directement impliqués dans le décès et comme responsable des enquêtes subséquentes. Ils peuvent être conçus comme des vilains, mais dans une perspective très limitée. Comme nous le verrons ci-dessous, ils sont plutôt des figurants. Le véritable rôle du vilain est ici surtout rempli par le système informel, mais bien établi, qui dicte la façon dont l'enquête doit être menée.

c) Trame narrative

La trame narrative s'articule autour de l'enquête sur le décès de Frank Paul et propose une séquence temporelle claire. En outre, elle comporte des histoires causales (Stone, 1989) à propos des événements. Le point de départ se situe dans le passé : c'est la mort évitable de Frank Paul,

qui découle à la fois d'un manque de jugement et de la structure de commandement rigide du corps de police, mais pas d'un acte délibéré ou haineux. Selon la typologie de Stone (1989), il s'agit d'un incident causé par inadvertance. Ce faisant, le rapport refuse une lecture de l'incident en des termes de discrimination sociale ou ethnique ou encore une vision colonialiste. Les enquêteurs ont quant à eux suivi les procédures et les pratiques (écrites et non écrites) qui consacraient un traitement différentiel entre civils et policiers. L'incident est à ce titre révélateur d'un traitement différentiel institutionnalisé. Les enquêteurs, en tant qu'individus, n'ont fait que suivre un script déjà établi, ce qui met de l'avant une causalité mécanique, qui tend à minimiser leur intentionnalité. En revanche, le script d'enquête lui-même, destiné à accorder un traitement préférentiel aux policiers, est conçu comme reposant sur une causalité intentionnelle, se situant cette fois au niveau systémique.

C'est ce caractère systémique qui permet au rapport Davies de partir de l'incident particulier pour monter en généralité en tirant des conclusions pour le présent à partir des constats issus de l'examen d'un incident se situant loin dans le passé. Le récit qu'il propose affirme que les pratiques institutionnalisées révélées par les travaux de la Commission sont toujours d'actualité et concernent l'ensemble des corps policiers de la province. Ce passage du cas isolé au problème systémique constitue le fondement sur lequel s'appuie le rapport pour recommander une réforme majeure des enquêtes sur les incidents critiques. Le dernier élément de la séquence concerne le futur et insiste sur les conséquences de l'inaction en introduisant une relation causale entre justice et confiance du public. En effet, en l'absence d'intervention des pouvoirs publics, d'autres enquêtes sur des incidents critiques risquent d'être problématiques dans le futur et le public va perdre confiance dans le système de justice criminelle.

As long as these systemic flaws [...] remain, there is a risk that the criminal investigation of other police-related deaths will be inadequately conducted. If that happens, justice will not be done and, equally importantly, the public will lose confidence in the administration of criminal justice (2009 : 120)

Enfin, même s'il propose une séquence temporelle complète et des liens de causalité, on ne peut pas dire que le récit proposé par le rapport Davies contient un scénario catastrophe liant la perte

de confiance inférée à des conséquences funestes dans le futur. Il va sur ce point moins loin que le récit précédent et laisse plutôt au lecteur le soin de tirer ses propres conclusions.

d) Solution de politique publique

Le rapport de la Commission Davies effectue la même articulation problème-solution que le Protecteur du citoyen et recommande l'instauration d'un mécanisme civil d'enquête basé sur le même modèle. Il s'agit d'une première en Colombie-Britannique. Comme pour le récit précédent, la morale du récit est claire : le meilleur mécanisme de contrôle est celui qui laisse le moins de place au conflit d'intérêts (réel ou perçu). C'est pourquoi il faut créer une agence indépendante. Comme pour celui du Protecteur, le récit est également explicite sur les caractéristiques du nouvel organisme.

7.2.3 Des récits distincts aux structures similaires

La comparaison des récits montre que leur structure est remarquablement similaire, et ce, même s'ils ont été formulés dans des contextes différents et par des types d'auteurs distincts (un organisme gouvernemental indépendant et une commission d'enquête). D'abord, les deux trames identifient des liens causaux et possèdent une séquence temporelle claire. Ensuite, elles comportent des protagonistes communs et aboutissent à la même solution. Enfin, chaque récit couple étroitement un problème décrit de façon exhaustive et une solution pratique précisément définie en les intégrant dans un discours qui incite au changement. Les récits sont cependant contrastés sur d'autres aspects. Premièrement, le point de départ et l'angle diffèrent. Dans un cas, c'est une politique publique instaurée depuis longtemps par le ministère de la Sécurité publique et son examen qui est au centre de l'histoire, tandis que dans l'autre, caractérisé par l'absence d'un mécanisme formel, c'est plutôt le récit d'un décès et de son traitement qui mène à l'identification d'un problème plus général. Le rôle des policiers est également très nuancé dans le récit Frank Paul, qui met en œuvre des causalités distinctes. Ce récit, même s'il porte sur un événement dramatique, en fait un traitement très sobre, comme l'indique l'absence de tout scénario catastrophe, un élément pourtant commun des récits de politique publique (Radaelli, 2000).

7.3 Conclusion

Nos données apportent un éclairage supplémentaire aux travaux de Brodeur (1979, 1984) qui indiquent que la succession de rapports d'enquêtes publiques n'est pas directement corrélée avec un changement d'importance dans une perspective de court terme. Elles montrent cependant comment, concrètement, les effets symboliques du rapport se font pleinement sentir dans le temps long. C'est à ce niveau que la série de rapports constitue une porte d'entrée intéressante pour le chercheur. Ce chapitre a ainsi montré qu'une telle approche permet non seulement d'étudier des conceptualisations successives de la dyade problème/solution, mais aussi de les replacer dans une dynamique plus large d'institutionnalisation des idées qui débouche sur la constitution d'un cadre cognitif spécifique. Ce processus ne se traduit pas par une simple accumulation linéaire d'énoncés. On observe plutôt une logique de sédimentation des connaissances produites collectivement par les enquêtes publiques, ces dernières étant reconnues comme contribuant à la connaissance sur le phénomène de façon collective. Ainsi, à travers l'analyse longitudinale, nous avons pu mettre au jour un processus d'*enlightenment* (Weiss, 1977, 1979) dans le secteur de politique publique étudié.

Enfin, le second volet du chapitre montre comment des rapports peuvent donner une nouvelle forme aux idées institutionnalisées. En effet, les rapports du Protecteur du citoyen et de la Commission Davies vont au-delà de la formulation et de l'assemblage d'énoncés du problème et de la solution pour les intégrer dans un récit de politique publique. Plus concrètement, non seulement ces rapports couplent un cadrage du problème à une solution bien définie, mais ils identifient des protagonistes et insèrent le tout dans une trame narrative qui justifie une réforme de la politique publique. Il en résulte un puissant outil de persuasion pour les acteurs mobilisés en faveur du changement. Les deux récits propres aux enquêtes sur les incidents critiques impliquant des policiers sont ici similaires dans leur structure, malgré le fait qu'ils proviennent de contextes différents. En effet, une fois diffusés dans l'espace public, les récits contenus dans ces rapports constituent de puissants outils rhétoriques pour les acteurs mobilisés en faveur d'une réforme, leur discours bénéficiant d'une légitimité importante. Ainsi, le rapport du Protecteur du citoyen est considéré par des observateurs comme la pierre de touche de la réforme du contrôle externe de la police au Québec (Fiset, 2014). Au final, comme le soutient Radaelli (2000), la constitution du récit ne vient pas simplement témoigner d'un renversement du pouvoir ; au

contraire, elle y contribue activement. À cet égard, notre analyse montre bien l'impact que peut avoir, à travers sa production documentaire, l'enquête publique dans cette dynamique.

Le prochain chapitre clôt l'analyse macro-contextuelle en s'intéressant cette fois au premier moment de la trilogie scandale – enquête publique – réforme. L'incident critique y est analysé à titre de facteur externe de nature contextuelle qui possède la capacité d'amorcer une dynamique se soldant par un changement d'état du secteur. Ce chapitre permet également de faire le pont entre les deux niveaux d'analyse du modèle analytique en introduisant la perspective micro-situationnelle détaillée dans les chapitres neuf à onze.

CHAPITRE 8 INCIDENTS CRITIQUES

These things always take place after there is an incident. It's always reactionary. Governments react. They don't necessarily lead (entretien 17-É).

L'évènement focalisant est une composante reconnue du changement touchant les politiques publiques (Birkland, 1998). Les réformes qui touchent la police publique témoignent de son importance, puisque nombre d'entre elles trouvent leur source dans un évènement scandaleux (Prenzler, 2015b; Savage, 2007; Sherman, 1978). Comme le souligne le commentaire d'un participant ci-dessus, la création d'agences d'enquête sur la police constitue un cas d'espèce de cette dynamique. De fait, dans les deux réformes étudiées, c'est chaque fois à partir d'incidents particuliers que les dispositifs du contrôle externe de la police deviennent l'objet d'une controverse publique. Ce chapitre s'intéresse au phénomène de l'incident critique policier et plus particulièrement à sa place dans le processus d'action publique. La distinction conceptuelle entre l'incident critique et l'évènement focalisant en constitue le fil conducteur. En effet, les deux catégories ne sont pas équivalentes puisque, si tous les incidents produisent certains effets de routine, seuls quelques-uns d'entre eux peuvent être réellement considérés comme des évènements focalisant.

Dans la littérature scientifique sur la police, l'incident critique est défini de façon générale comme toute intervention policière qui présente un risque pour la vie, la liberté ou la dignité d'un citoyen (Walker & Archbold, 2014 : 13). Notre définition se concentre sur une catégorie plus restreinte d'incident critique, c'est-à-dire celui comportant un décès ou une blessure grave. La définition de l'évènement focalisant a quant à elle été présentée dans le chapitre deux. Il est néanmoins utile de rappeler ici ses caractéristiques, dont certaines constituent des jalons de l'analyse : une rareté relative, un caractère soudain qui le révèle en même temps aux décideurs et au public, une capacité à être défini comme un tort ou un révélateur de torts plus importants dans le futur et, enfin, une communauté cible (Birkland, 1998 : 54). Ce chapitre vise à réfléchir à l'articulation entre l'incident et l'action publique à partir des trois premières caractéristiques. La quatrième, la communauté cible, est abordée à travers l'analyse des systèmes d'acteurs dans le prochain chapitre.

D'abord, la question de la rareté invite à s'intéresser à la fréquence avec laquelle ces incidents se produisent. Ainsi, la première partie du chapitre consiste en un examen de l'aspect quantitatif du phénomène de l'incident critique policier à partir des statistiques disponibles à son sujet, ce qui permet de mettre en évidence son statut d'accident normal du secteur de politique publique. Ce statut permet de faire une distinction entre l'incident « normal » et celui qui provoque un changement d'état du secteur de politique publique. La seconde caractéristique, le caractère soudain, conduit à s'intéresser aux effets d'attention provoqués par ces incidents, qui sont abordés via la notion d'agenda (Garraud, 2010). Ainsi, les incidents critiques « normaux » ont une présence éphémère dans le débat public qui n'est pas compatible avec le concept d'évènement focalisant. Pourtant, les décès de Fredy Villanueva, Frank Paul et Robert Dziekanski se sont retrouvés au cœur des deux réformes analysées. C'est pourquoi ils sont examinés dans le détail afin de cerner le moment où ils ont pu dépasser le statut d'incident « ordinaire » pour se constituer en évènement focalisant. L'analyse montre comment ce type d'incident, devenu un symbole révélant une dysfonction du contrôle de la police, constitue un catalyseur de l'action publique.

8.1 L'incident critique policier au prisme des statistiques

Les incidents graves impliquant des policiers sont des évènements à la fois rares et récurrents. Ils sont d'abord rares parce que seule une infime partie des nombreuses interactions entre policiers et citoyens nécessitent une utilisation de la force allant au-delà des techniques d'escortes (appelées contrôle articulaire). Une recherche récente menée dans un grand corps de police canadien estime la prévalence de ces situations à 0,08 % du total (Hall et al., 2013). Même si aucune donnée à l'échelle provinciale ne met en relation les interactions policières et les incidents critiques, en toute logique la prévalence de ces derniers est bien moindre que celle de l'emploi de la force.

Ensuite, ces évènements sont récurrents parce que, malgré tout, des incidents critiques surviennent avec une certaine régularité, comme l'indiquent les données publiées par le ministère de la Sécurité publique (MSP), le *BC Coroners Service* (BCCS) et l'*Independent Investigations Office* (IIO). L'utilisation des données pour appréhender le phénomène des incidents graves demeure toutefois un exercice sujet à caution, notamment parce que l'activation du mécanisme

de contrôle repose dans certains cas sur l'interprétation qui est faite de la situation par les autorités policières. Par exemple, comme l'a souligné le Protecteur du citoyen dans son rapport de 2010 (p. 9), selon la politique ministérielle, une blessure grave était définie de façon succincte comme « laissant craindre pour la vie », ce qui laissait au chef du corps policier impliqué le fardeau de déterminer la nécessité d'aviser ou non le ministre de l'incident³⁶. En conséquence, les blessures graves jugées potentiellement non mortelles risquaient d'être sous-reportées. À l'opposé, comme l'a souligné un répondant, certaines enquêtes sont parfois déclenchées en l'absence de décès ou de blessures graves :

Ça fausse la statistique. [...] Les policiers ont sauvé un gars qui voulait se suicider [...]. Les policiers sont allés à l'eau pour le repêcher. Y'a une enquête indépendante parce qu'il était proche de mourir... y'a tenté de se suicider ! Y'a une enquête indépendante, puis le gars les remercie finalement, puis il dit mes parents vous remercient aussi parce que vous m'avez sauvé la vie, puis là ma vie est plus pareille maintenant. Mais y'a une enquête indépendante, tsé ça n'a aucun sens. Y'a une enquête indépendante parce que lors d'une opération un policier tire un chien parce que le chien l'attaque. Y'a une enquête indépendante sous prétexte que « oui, mais avant de faire feu, y'était dans un immeuble, la balle aurait pu peut-être traverser un mur puis blesser quelqu'un ». Y'a une enquête indépendante parce que le policier a tué un chien ! Alors, y'a plein de dossiers comme ça dans les 340 quelques que les gens sont pas au courant, mais que ça a aucun sens, là. Mais ça, c'est le Ministère qui décide (entretien 8-AP).

De plus, l'appellation d'incident critique recouvre des événements très variables. Au Québec, les décès ou blessures graves qui découlent d'un suicide ou d'une tentative de suicide comptent pour une proportion non négligeable des enquêtes indépendantes.

[Ç]a je l'ai dénoncé dans mon mémoire, sur 340 quelques enquêtes indépendantes, y'avait au moins 100 suicides là-dedans ou tentatives de suicides. Fait que les journalistes quand ils parlent « 300 quelques enquêtes puis y'a jamais eu d'accusations ou il y a eu une seule personne accusée », ils oublient les 100 suicides ou tentatives de suicides ou les personnes qui veulent se faire tuer par des policiers, le « suicide by cop ». [...] Des fois ils viennent d'arriver sur les lieux, puis il y a un coup de feu qui est entendu à l'intérieur de l'immeuble, puis les policiers on sait bien qu'ils ont rien à voir [avec ça], mais il y a une enquête indépendante, juste parce qu'il est décédé

³⁶ Les lésions (laissant craindre pour la vie ou non) liées à l'utilisation d'une arme à feu déclenchaient automatiquement une enquête indépendante.

après que quelqu'un ait appelé la police. Mais ça je disais, les enquêtes internes des services de police pourraient très bien faire ces dossiers-là pour pas, justement, que ça donne du gaz à ceux qui critiquent les enquêtes indépendantes, que ça en rajoute 100 dossiers sur les 300 (entretien 8-AP).

En outre, les catégories employées par les organismes publics qui produisent les données ne sont pas les mêmes. Le BCCS et l'IIO en Colombie-Britannique et le MSP au Québec emploient tous trois des classifications différentes qui ne permettent pas les comparaisons directes. Dans le cas du MSP, les données proviennent de l'avis donné par le corps de police au moment du déclenchement de l'enquête. Or, aucune procédure de réévaluation n'est prévue au cas où l'enquête révélerait une situation différente du constat initial³⁷.

Comme le précise l'étude de Gendron et de ses collaborateurs (Gendron, Paquette, Poulin, Desaulniers, & Bélanger, 2015) qui a analysé les incidents donnant lieu à une enquête indépendante au Québec de 2006 à 2010 inclusivement, plusieurs enquêtes indépendantes ne sont pas liées à l'utilisation de la force par les policiers. Ainsi, dans le corpus analysé par Gendron et ses collaborateurs, les accidents de la circulation comptaient pour le quart des décès ou blessures graves.

Les décès résultant de l'usage de l'arme à feu, qui sont pourtant le plus aisément associés à l'incident critique policier, forment un sous-groupe encore plus restreint. En effet, de 2006 à 2010 inclusivement, on constate une moyenne annuelle de 3,4 décès par des tirs policiers au Québec (Gendron et al., 2015). Parent (2011) a analysé les décès par tirs policiers en Colombie-Britannique sur une période de 10 ans (2000 à 2009 inclusivement) à partir des données des rapports des coroners. Il obtient un total de 30 décès, soit une moyenne de trois par année. Pour le Canada dans son ensemble, la moyenne obtenue par Parent est d'un peu plus de 12 décès annuellement pour la période qui va de 1999 à 2009. Maintenant, voyons quel portrait global du phénomène de l'incident critique tracent les statistiques officielles.

³⁷ Communication personnelle avec une employée du ministère de la Sécurité publique en septembre 2015.

Les statistiques du MSP précisent que 509 enquêtes ont été menées au cours de la période allant de 1999 à 2015 inclusivement (Ministère de la Sécurité publique, 2015c). Ainsi, près de 30 enquêtes indépendantes sont menées en moyenne chaque année sur des incidents graves survenant lors d'une intervention policière ou en détention dans un poste de police. Les statistiques indiquent qu'il se produit en moyenne 2,5 incidents provoquant l'intervention du mécanisme chaque mois.

Si les cas liés à des suicides ou tentatives de suicide sont soustraits (228 enquêtes au total), la moyenne s'établit à 16,5 incidents par année, ce qui fait un peu plus d'une enquête sur un événement critique impliquant un décès ou une blessure grave par mois. Malheureusement, les données du MSP ne permettent pas d'isoler les décès des blessures graves. Gendron et ses collaborateurs (2015) rapportent quant à eux 88 décès pour la période 2006-2010 inclusivement, pour un total de 17,6 décès annuellement (2015 : 33). En retranchant les suicides, qui forment la principale cause, on obtient environ 14 décès par année, dont certains sont accidentels. Les chiffres demeurent donc sujets à caution, mais tant les statistiques officielles que celles des chercheurs donnent à penser que les décès se produisent sur une base à peu près mensuelle.

Les données disponibles pour la Colombie-Britannique sont plus limitées et dispersées, comme l'ont déjà constaté Hannum (2003) et MacAlister (2010; 2012b). Les rapports annuels du BCCS offrent un premier portrait, malheureusement incomplet, du nombre d'incidents. D'abord, en raison du mandat de cette institution, ces documents ne regroupent que les décès, laissant de côté les blessures graves. Ensuite, les statistiques qu'ils contiennent concernent le nombre d'enquêtes publiques tenues dans l'année. Or, il existe un décalage important (en moyenne 1,8 année) entre le moment de l'incident et l'enquête publique comme telle³⁸. Néanmoins, les données indiquent une fréquence moyenne se situant autour de 11,8 décès par année, un peu moins d'un cas par mois. Le tableau ci-dessous regroupe les données de tous les rapports annuels disponibles en ligne du BCCS.

³⁸ Rappelons que les enquêtes publiques du coroner (*inquest*) étaient obligatoires pour les décès impliquant la police pendant cette période. Il y a donc une équivalence entre leur nombre et celui des décès, malgré le délai.

Tableau 7 Enquêtes publiques du BCCS sur les décès impliquant la police, 2004-2012

Année	Enquêtes publiques sur des décès impliquant la police
2012	13
2011	12
2010	8
2009	7
2008	15
2007	16
2006	11
2005	13
2004	11
Total	106

Source : The BC Coroners Service Annual Report, années 2004 à 2012 disponibles à <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/life-events/death-and-bereavement/coroners-service/reports>

De son côté, le dernier rapport annuel de l'Independent Investigations Office offre un portrait couvrant la période allant de septembre 2012 à mars 2016, soit un peu moins de 43 mois. En tout, 170 incidents critiques (décès ou blessures graves) ont fait l'objet d'une enquête, soit tout près de 4 par mois (Independent Investigations Office, 2016). Si l'on considère uniquement les décès, ce total s'élève à 45, c'est-à-dire pratiquement un cas par mois. Ainsi, les données de l'IIO sur les décès sont cohérentes avec celles obtenues à partir des rapports annuels du BCCS.

Malgré les limitations qui caractérisent les données officielles sur les incidents critiques, le portrait qu'elles donnent est similaire pour les deux cas. En effet, les incidents déclenchant une enquête surviennent à un rythme moyen de trois à quatre par mois. Ces chiffres recouvrent cependant des situations très diverses qui n'ont pas toutes le statut d'événement focalisant. La comparaison des données sur les cas les plus graves, soit les incidents provoquant un décès, montre que ceux-ci se produisent avec une fréquence à peu près mensuelle au Québec comme en Colombie-Britannique.

Les insuffisances des statistiques officielles sur le phénomène de l'incident critique a incité des groupes de la société civile³⁹ et des médias (McCann, Hamilton, Dolven, Caulderwood, & Arthur, 2017; The Washington Post, 2015) à entreprendre des démarches pour documenter le phénomène. En avril 2018, le réseau anglais de la télévision d'État a dévoilé les résultats d'une

³⁹ Nous reviendrons sur l'utilisation des données statistiques dans les chapitres dix et onze.

enquête nationale sur les décès associés à l'emploi de la force policière (Marcoux & Nicholson, 2018). La période analysée par les journalistes de CBC va de 2000 à 2017 inclusivement. Même si les catégories employées ne recouvrent pas celles mentionnées plus haut, les données ont l'avantage de permettre de comparer directement les deux cas étudiés. Ainsi, les journalistes identifient 87 décès au Québec, soit un peu moins de cinq cas par année. La Colombie-Britannique compte quant à elle 98 cas pour la même période, mais pour une population bien moindre. En fait, cette province se classe première au Canada quant au nombre de décès liés à l'emploi de la force par rapport à sa population.

L'incident critique comme accident normal

Globalement, toutes ces statistiques nous indiquent que l'incident critique policier est relativement peu fréquent si l'on prend en considération le grand nombre d'interactions entre policiers et citoyens, mais qu'il survient tout de même avec régularité. Cette double caractérisation est captée par le concept « d'accident normal » (Perrow, 1984), selon lequel les incidents catastrophiques sont le produit de la complexité des systèmes (technologiques et sociaux) et d'une interdépendance étroite entre les composantes (qui inclut le temps de réaction). En outre, la « normalité » associée au concept montre que, par leur simple présence, ces situations vont inévitablement générer à terme un certain nombre d'incidents graves. L'accident normal est donc par nature un phénomène qui sort de l'ordinaire, mais qui est appelé à se répéter selon une fréquence variable, exactement comme les statistiques des deux cas l'indiquent.

Comme l'ont souligné des auteurs, ce concept traduit bien la réalité de plusieurs interventions policières se soldant par un décès ou une blessure grave, qui se caractérisent par des situations complexes, une prise de décision rapide sur la base d'une information réduite ou incomplète et de faibles⁴⁰ marges de manœuvre (Klinger, 2005; O'Hara, 2012). L'accident normal policier survient lorsque des éléments d'un système complexe ne fonctionnent pas comme prévu, de façon individuelle ou en interaction avec d'autres éléments, et que l'appréciation que fait un opérateur humain de la situation le pousse à agir d'une façon qui accélère sa détérioration (O'Hara, 2012 : 30). L'exemple de la poursuite policière constitue l'archétype de l'accident

⁴⁰ Dans certains cas, la faiblesse de la marge de manœuvre peut découler de l'évaluation de la situation qui est effectuée par le policier impliqué.

normal. En effet, une fois débutée elle s'inscrit dans un système tellement complexe (conduite du poursuivi et des poursuivants, comportement des autres usagers de la route, défauts mécaniques, etc.) que les probabilités d'une issue tragique sont démultipliées. C'est pourquoi les organisations policières ont adopté des politiques visant à interdire ou à limiter au maximum ce type d'intervention.

Puisque le concept d'accident normal implique une existence qui est, jusqu'à un certain degré, indissociable de la complexité systémique de certaines interventions policières et la faillibilité intrinsèque des êtres humains, l'élimination complète de ces événements est théoriquement irréaliste. Ce qui ne justifie nullement d'adopter une attitude fataliste qui tendrait d'ailleurs à situer l'incident policier hors de la sphère du problème public⁴¹. En effet, la réduction de la fréquence des incidents demeure malgré tout un objectif possible et souhaitable. L'amélioration de la fiabilité des systèmes complexes qui se tissent autour de certaines interventions policières, par exemple à travers la sélection, la formation ou l'amélioration de l'équipement, sont d'ailleurs des actions concrètes qui y contribuent.

La conceptualisation de l'incident critique en tant qu'accident normal permet de suivre deux lignes de questionnement opposées pour explorer de son rôle dans l'action publique. D'une part, en tenant compte de la récurrence soulignée par la « normalité », elle permet de souligner les effets génériques et le traitement routinier de l'incident ; traitement qui contribue en retour à inhiber sa capacité à se constituer en un événement focalisant. D'autre part, elle incite à s'intéresser au détail de cas particuliers qui ont pu atteindre le statut d'événement focalisant afin d'identifier certains éléments qui permettent d'échapper à la captation par le traitement routinier. C'est le double objectif de la prochaine section.

8.2 Attention, mobilisation et crise

Cette seconde partie du chapitre s'intéresse aux modalités par lesquelles l'incident critique policier affecte le secteur de politique publique. Il débute par un examen des effets d'attention provoqués par l'incident critique à partir de la notion d'agenda. Puis, partant du constat que les

⁴¹ Le chapitre onze sur la problématisation reviendra sur les significations divergentes qui sont données à la récurrence par les acteurs.

effets d'attention produits par les incidents sont très inégaux, elle cherche à départager l'incident « ordinaire » de celui qui a des effets plus durables sur le secteur. Pour opérer cette distinction, l'analyse se centre sur trois incidents qui se sont retrouvés au cœur de l'action publique dans les deux cas analysés. En effet, ces derniers constituent autant d'illustrations du dépassement de l'incident « normal » pour donner lieu à une focalisation durable de l'attention sur un secteur de politique publique par ailleurs peu visible. Chaque fois, ce processus s'accompagne d'une modification de la dynamique du secteur.

8.2.1 Effets d'attention et agendas

La notion d'agenda permet de distinguer les différents niveaux d'attention générés par les incidents critiques. Pour ce faire, trois types d'agendas sont considérés. L'agenda public est formé de tous les problèmes bénéficiant d'une grande visibilité et d'un intérêt public élevé, tandis que l'agenda institutionnel comprend tous ceux pour lesquels les décideurs considèrent sérieusement une intervention (Cobb et coll., 1976). Enfin, l'agenda médiatique est une subdivision de l'agenda public (Garraud, 2010; Neveu, 2015). Plus restreint, il se compose des sujets que les médias couvrent à un moment donné.

L'attention médiatique

D'abord, l'incident critique policier focalise, au moins brièvement, l'attention des médias de masse et donne lieu à une certaine couverture de la part de ceux-ci. Ce traitement médiatique a le potentiel d'extraire l'incident grave de son contexte pour lui permettre d'opérer une montée en généralité : « [m]edia attention has the ability to convert a single instance in a confined setting into a matter of mass notoriety, an 'experience' of police available to the habitues of millions » (Goldsmith, 2005 : 459). Ainsi, ces comptes-rendus vont influencer la façon dont certains publics perçoivent la police (Weitzer, 2002).

En revanche, des travaux américains ont constaté que les incidents associés à l'emploi de la force policière font, dans leur grande majorité, l'objet d'une attention médiatique éphémère (Lawrence, 2000). Ce constat doit selon nous être mis en relation avec la récurrence associée au

concept d'accident normal. En effet, en l'absence d'un élément (vidéo ou autre)⁴² permettant d'accroître son caractère dramatique et spectaculaire, l'incident critique est en soi suffisamment exceptionnel pour faire l'objet d'une couverture, tout en étant en même temps assez banal faire l'objet d'un traitement minimal par les grands médias. Il se retrouve alors en compétition avec une multitude d'autres événements d'actualité de type « fait divers » qui ne font pas l'objet d'une couverture approfondie et est donc susceptible de quitter rapidement le champ d'attention des médias. Cette caractéristique a été notée par un répondant, qui identifie d'ailleurs l'enquête publique comme moyen de maintenir la présence sur l'agenda médiatique.

En fait, la plupart des décès sont pas médiatisés. Dans le meilleur des cas, on va en parler pendant une semaine, puis après ça, ça tombe dans l'oubli au niveau des médias. À moins qu'il y ait une enquête publique du coroner, comme c'est le cas présentement avec le décès d'Alain Magloire, là ça reste dans les médias, les médias vont suivre ça jusqu'à un certain point. Mais règle générale ça tombe dans l'oubli assez facilement (entretien 1-ASC).

En outre, l'attention médiatique procure une visibilité à des acteurs qui sont perçus par les médias comme des interlocuteurs autorisés pour s'exprimer sur le sujet, en d'autres mots, aux groupes qui, à leurs yeux, possèdent une légitimité suffisante. Les médias servent dans ce cas de figure de « haut-parleur » (Neveu, 2015) ou de « conduit » (Shanahan, McBeth, Hathaway, & Arnell, 2008), c'est-à-dire qu'ils relaient de façon sélective les informations qui leur sont transmises par les acteurs davantage qu'ils n'élaborent leurs propres cadrages. Par exemple, la Ligue des droits et libertés (LDL), BCCLA ou *Pivot Legal Society* (Pivot) sont régulièrement sollicités pour s'exprimer sur un incident particulier dans lequel une question de droit est soulevée et leurs propos sont relayés dans l'espace médiatique. De la même façon, lors du décès de personnes itinérantes au cours d'une interaction avec la police, le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM) bénéficie d'une attention particulière de la part des médias pendant quelque temps, ce qui lui permet de relayer son message.

[O]n l'a évoqué à chaque fois, là. Je vous dirais, peut-être parmi le top 5 de nos représentations devant les médias, c'est-à-dire pendant des dizaines et des dizaines d'entretiens médiatiques, cette dimension-là ressortait presque de façon systématique. Donc, on ramenait la question de

⁴² C'est-à-dire d'un élément associé à la « nouvelle visibilité » de la police (voir section 2.1).

l'impunité policière. Je pense à Farshad Mohammadi puis Mario Hamel là, morts en juin 2010 puis en janvier 2011 là, ç'a été deux grandes périodes où le message a été martelé constamment. Donc j'imagine que ça a pu avoir certains impacts (entretien 2-ASC).

La régularité des incidents mise en évidence par les statistiques fait ressortir une grande variabilité au niveau de l'intensité de l'attention médiatique reçue. Si pratiquement tous les décès font l'objet d'une couverture, très peu d'entre eux dépassent un traitement routinier axé sur la version policière de l'évènement. En termes d'agenda, la présence sur le sous-agenda médiatique ne se répercute qu'exceptionnellement sur le reste de l'agenda public, permettant à l'incident de devenir un sujet d'intérêt auprès de segments plus larges de la population. À ce titre, les décès de Fredy Villanueva, de Frank Paul et de Robert Dziekanski font figure d'exceptions. En effet, ils sont associés à une présence durable sur l'agenda public. Ces cas sont donc potentiellement porteurs d'indications permettant de mieux comprendre ce qui permet de dépasser l'accident normal et d'altérer la dynamique du secteur de politique publique. Dans ce qui suit, les trois incidents sont tour à tour analysés pour cerner le passage de l'incident vers l'évènement focalisant, les agendas concernés et l'objet de la controverse.

Fredy Villanueva

L'examen du cas Villanueva montre que l'incident qui en constitue le point de départ, la fusillade du 9 août, est rapidement suivi par un puissant évènement focalisant, soit l'émeute de la nuit du 10 au 11 août. On peut considérer que l'intervalle très court entre les deux accentue leurs effets respectifs. En effet, l'attention médiatique est déjà centrée sur Montréal-Nord en raison de la fusillade lorsque l'émeute se produit. L'impact de cette dernière est d'autant plus fort qu'il s'agit de la première fois que le SPVM est ciblé par une émeute à la suite d'une de ses interventions (Brodeur, Mulone, Ocquetau, & Sagant, 2008). Plus encore que le décès, l'émeute a permis d'inscrire durablement sur les agendas public et institutionnel ce qui allait bientôt être connu comme « l'affaire Villanueva ». Deux répondants identifient l'émeute comme générateur d'un sentiment d'urgence pour les pouvoirs publics et, plus généralement, comme une motivation pour les réformes du contrôle de la police.

Moi dans mes recherches sur l'expérience ontarienne, j'en suis venu à la conclusion qu'une des motivations importantes pour la création du Special Investigations Unit, c'était la peur de

l'émeute ; la peur qu'un moment donné ça pète dans les rues. [...] Si on regarde Fredy Villanueva, y'a eu une émeute importante le lendemain à Montréal-Nord où y'a même eu des coups de feu qui ont été tirés sur des policiers. Alors, malheureusement dans certains cas ça prend ça. On dirait qu'il faut que les gouvernements aient peur de la colère du public pour se dire « ok, y faut bouger là, y faut faire de quoi, faut apporter des changements » (entretien 1-ASC).

Y'a eu une émeute à Montréal-Nord. Ça, ç'a été une motivation importante pour décider rapidement si y'aurait des accusations ou pas, pour décider de faire une enquête du coroner, une motivation importante pour accepter de nous payer... Puis une motivation importante pour que l'avocat de la ville passe deux ans et demi en cour supérieure à perdre notre temps. Ça a toujours été là, la peur que ça revienne (entretien 13-ASC).

L'émeute survenue dans le sillage de l'incident a donc un effet focalisant sur l'attention en plus de contribuer à installer un sentiment d'urgence. Dès le 11 août, le cas Villanueva est inscrit sur tous les agendas. Il est à l'agenda institutionnel de plusieurs autorités publiques, notamment le gouvernement, la ville de Montréal, le SPVM, la SQ et le MSP. En outre, une fois leur attention focalisée sur l'incident, les médias suivent de près le déroulement de l'enquête menée par la police. La visibilité médiatique permet à la Ligue des Noirs du Québec (LDN) de dénoncer le mécanisme d'enquête, ceci avant même que le déroulement de l'enquête soit mis en cause. En effet, son président M. Dan Philip déclare au journal *Le Devoir* que la politique en place est inacceptable parce que : « [c]e sont toujours des enquêtes camouflées et les résultats sont toujours bien connus avant même [qu'elles] soient commencées » (Corriveau & Bélair-Cirino, 2008). Ainsi, des acteurs cherchaient déjà à intégrer le mécanisme d'enquête dans la controverse. Puis, le 13 août, les médias rapportent que les enquêteurs de la SQ n'ont pas rencontré les policiers impliqués dans les heures suivant la fusillade. Sur cette base, des observateurs comme le criminologue Jean-Paul Brodeur et la juriste Louise Viau concluent à l'existence d'un traitement différentiel entre civils et policiers (Touzin, 2008).

À partir de ce moment, les acteurs mobilisés sont en mesure d'élargir la controverse, qui concernait initialement les circonstances de l'incident mortel dans le parc, afin d'englober le dispositif d'enquête, de même que tout le travail du SPVM à Montréal-Nord. La disqualification de l'enquête policière en cours leur permet d'appuyer leur revendication au sujet d'une enquête publique indépendante. En retour, l'enquête publique du coroner finalement ordonnée par le

gouvernement permet au problème des enquêtes criminelles sur les incidents critiques policiers de demeurer longtemps sur les agendas public, médiatique et institutionnel.

Frank Paul

Ce cas est particulièrement intéressant du fait qu'il s'éloigne de la conception de l'évènement focalisant définie par Birkland (1998), qui insiste sur son caractère soudain et sa capacité à prendre de court autant la population que les décideurs. Il peut être considéré comme un évènement focalisant « à retardement » puisque dans ce cas-ci on constate un important décalage entre l'incident critique et les effets d'attention produits. En effet, le décès comme tel ne s'inscrit pas sur les agendas public et médiatique lorsqu'il survient dans la nuit du 5 au 6 décembre 1998. Les recherches dans les banques de données n'ont d'ailleurs pas permis de repérer d'articles liés au décès lui-même. Ceci n'est pas surprenant, puisque la valeur d'information qui guide les logiques du fonctionnement médiatique privilégie l'immédiateté (« le chaud »), l'imprévu, le spectaculaire et la conflictualité (Neveu, 2015 : 88-89). Plus généralement, les journalistes vont sélectionner des événements qu'ils jugent accrocheurs pour leur public, tel qu'ils le conçoivent. Dans ce cas-ci, l'appartenance du sujet à plusieurs catégories stigmatisées (autochtone, itinérant, alcoolique) et la cause de son décès (mort par hypothermie) en faisaient de prime abord un objet de faible valeur d'information, c'est-à-dire peu intéressant au plan médiatique. Ceci d'autant plus que l'implication policière dans le décès n'était pas connue à ce moment.

De 1998 à 2002⁴³, la gestion de l'incident critique est confinée aux instances de routine : le BCCS, l'unité des standards disciplinaires du VPD, l'OPCC et, enfin, la poursuite provinciale, la *Criminal Justice Branch* (CJB). Tant que son traitement est assuré discrètement par ces institutions, il ne produit pas d'effet d'attention auprès des médias et du grand public. Pendant toute cette période, les éléments de l'histoire qui favoriseront la focalisation de l'attention, comme l'implication du service de police de Vancouver et l'état de Frank Paul au moment où il est relâché la seconde fois, ne sont pas connus du public.

⁴³ À moins d'avis contraire, les éléments factuels présentés ci-dessous sont tirés du premier rapport de la Commission Davies (2009).

Le traitement en coulisse de l'incident, bien que discret, est caractérisé par une série de décisions et d'interactions entre les quatre agences concernées, dont certaines vont ultimement lui permettre de se constituer en événement focalisant. Ainsi, peu après le décès, le Bureau du coroner conclut que Frank Paul n'était plus sous la garde de la police lors de son décès et qu'en conséquence une enquête publique n'est pas nécessaire⁴⁴. Le rapport d'enquête criminelle du VPD est envoyé à la CJB en mai 1999. Le 3 décembre 1999, cette dernière décide de ne pas déposer d'accusations. En août 1999, l'unité des standards professionnels de la police de Vancouver, chargée d'examiner l'incident sous un angle déontologique, transmet un avis à l'OPCC, estimant qu'une infraction mettant en cause la confiance du public a peut-être été commise dans le décès de Frank Paul. C'est à ce moment que l'agence de contrôle est informée du cas. Le rapport final des standards professionnels est transmis en juin 2000. Après analyse du rapport, l'OPCC demande à la CJB de réviser sa décision de décembre 1999. Cette dernière décide de maintenir sa position initiale (Davies, 2011 : 50). L'OPCC demande également à deux reprises au BCCS de rouvrir le dossier pour mener une enquête publique sur le décès de Frank Paul, ce qui est chaque fois refusé.

En avril 2002, lors des audiences du comité parlementaire chargé d'évaluer le fonctionnement de l'OPCC, l'incident est exposé publiquement. Ceci se produit de façon presque accidentelle, au milieu d'autres révélations sur les problèmes internes de l'organisme (Fong & Lee, 2002). Ces dysfonctions sont le premier élément qui attire l'attention des médias. Des décisions du commissaire, accusé par certains de ses employés d'être trop favorable aux policiers, sont critiquées (Meissner, 2002). C'est ainsi que les travaux du comité font ressortir les profonds désaccords au sein de l'OPCC à propos des suites à donner à l'incident Frank Paul. La famille de Frank Paul apprend des médias à cette occasion que la cause du décès qui lui a été fournie par la police, un accident automobile avec délit de fuite, diffère de celle transmise à l'agence de contrôle (McInnes, 2002). C'est à partir de ce moment que prend fin le traitement en coulisse de l'incident, qui apparaît désormais sur l'agenda public comme un symbole des dysfonctionnements du VPD et de l'OPCC.

⁴⁴ À ce moment, l'article 9(3) du *Police Act* de la Colombie-Britannique exige la tenue d'une enquête publique (*inquest*) pour tout décès d'une personne en détention ou sous garde.

Désormais, l'enjeu dépasse l'incident lui-même, c'est-à-dire ses causes et circonstances, pour englober l'ensemble du processus de traitement des cas semblables (Hogben, 2003). L'OPCC est directement mis en cause en tant que mécanisme de contrôle approprié pour les incidents critiques policiers. L'absence de mécanisme indépendant spécifique à ces cas est également mise en évidence. C'est à la fois un changement de focale et un élargissement de la controverse. À partir de ce moment, l'incident s'inscrit sur l'agenda institutionnel du gouvernement, qui se voit périodiquement forcé de justifier son refus de déclencher une enquête publique jusqu'en 2007, moment où il cède finalement à la pression après de nouvelles révélations dans les médias.

Robert Dziekanski

Dans ce cas, l'incident critique se constitue rapidement en évènement focalisant, bien que pas aussi rapidement que dans le cas Villanueva. En effet, puisque la Commission Davies sur le décès de Frank Paul est en action à ce moment, l'intérêt pour le contrôle externe de la police est élevé lorsque survient le décès de Robert Dziekanski à l'aéroport de Vancouver le 14 octobre 2007. Ainsi, deux jours après le décès, le journaliste Ian Mulgrew du Vancouver Sun dénonce le fait que la GRC s'enquête elle-même (Mulgrew, 2007). Cependant, c'est essentiellement l'utilisation du dispositif à impulsion (communément appelé TASER) qui retient l'attention des groupes de la société civile dans un premier temps. Initialement, l'enjeu de la controverse concerne les risques posés par cette arme intermédiaire et les modalités de son utilisation. C'est sur ce thème que se cristallise d'abord la demande pour une enquête publique sur le décès de Robert Dziekanski.

La situation change le 13 novembre 2007, après le dévoilement public d'une vidéo amateur qui invalide la version officielle de la GRC sur le déroulement de l'incident. Dans les jours précédents, les efforts de la GRC pour éviter le dévoilement de la vidéo ont contribué à installer une perception selon laquelle l'organisation policière cherche à cacher la vérité.

The police seized the camera and when the man asked for her back, the police wouldn't give it to him. This fellow in Victoria end up having hired a lawyer, the RCMP wouldn't give it back. The lawyer, to his enormous credit, decided to file an action in court. And only at the very last moment before this hearing the police RCMP agreed to give up the video. So that's an indication of how much work the police put in keeping that video private. And anybody who saw that video would

have said: "that's pretty important to see". [...] The RCMP would do everything they could to keep that video from getting in the public domain. And that's wrong (entretien 20-O).

Les images tournées par un vidéaste amateur montrent que les agents ont rapidement utilisé le dispositif à impulsions face à un individu qui ne présentait pas une menace pour leur sécurité ou celle d'autres personnes. Les incohérences entre la preuve vidéo et la version officielle de l'organisation policière minent la crédibilité non seulement de l'enquête, mais également de la GRC en tant qu'institution et déclenchent une crise politique (Theodore, 2007). Le décès de M. Dziekanski devient alors un puissant événement focalisant qui inscrit durablement les enquêtes de la police sur la police à tous les agendas. Une élue de l'Assemblée législative provinciale témoigne de la forte réaction du public associée à cet incident et de son rôle dans la constitution du contrôle de la police en enjeu politique.

It was such a public talk topic here, so public. It was in the media, it was on the radio shows, it was the subject of television shows, and everybody was horrified by it [...] The Dziekanski case increased the public's interest in police-involved deaths and serious injuries. I would say that it really angered the public. It crystallized maybe the concerns and made more people aware of them, and certainly a lot of the public were really outraged about what had happened. [...] [T]here had been calls for the creation of an independent investigations office [before], but this was probably because it was so politically heightened, there was so much concern about it in the public, that's probably the thing that crystallized the public concern about it. [...] It was really the death of Robert Dziekanski, I think, that created a furor in BC. [...] The public were really aghast of what happened and I think that created a political situation where government was really motivated to bring in the legislation (entretien 15-E).

Grâce aux images, la valeur d'information de l'incident critique est fortement accrue et les médias du monde entier les reprennent. En retour, le témoignage vidéo accroît l'aspect dramatique de l'incident auprès du public et facilite sa reprise par les médias de masse, qui lui procurent de cette façon une importante visibilité secondaire (Goldsmith, 2010).

À cette visibilité accrue, s'ajoute une modification de la perception induite par le témoignage visuel : « *[a]nd that's really the change in our society: for the first time, people have the opportunity to see the act of a police officer killing a citizen. And it changed everyone's*

perspective on it » (entretien 16-ASC). Le même répondant considère que la publicisation de la vidéo, par ses répercussions auprès de la population à travers les médias de masse, constitue un facteur important du déclenchement de l'enquête publique.

If anything, the video technology caused the outrage, which then led to the inquiry. It's almost like a two-step process, right? The public being more aware about these incidents in seeing them first hand sparked the conversation publicly. It also gives the media much more [availability?] to report on incidents like this and ask questions. So with the questions being asked, the government move towards holding an inquiry (entretien 16-ASC).

En outre, les cas qui ont été filmés sont potentiellement beaucoup plus difficiles à justifier pour les organisations policières, car ils réduisent leur capacité à définir la version officielle, ce qu'Ericson a nommé l'« *account ability* » (1995). Comme le souligne un répondant, le décès de Robert Dziekanski témoigne de ces effets.

The most significant incident would be the incident of Robert Dziekanski at the Vancouver airport, which was caught on camera and showed four RCMP officers ultimately killing M. Dziekanski while using the TASER. And I think it really shocked the conscience of most people. To actually see how this action occurred. We talked in the use of force in theoretical terms for the most part, in tactics and whether it is appropriate to this or that, it's very different to actually visually watch it unfold. And I think it's a lot easier for police to justify it theoretically. Up to that point, they had the ability to characterize the incident the way that they wanted to, because the person that was killed isn't around to testify anymore. So with the advance of the video technology the police don't have the ability to frame the story the way that they used to (entretien 16-ASC).

Ainsi, le cas Dziekanski montre lui aussi un changement de la focale de la controverse. En effet, après le dévoilement de la vidéo elle se déplace des circonstances de l'incident et des dangers liés à l'utilisation du dispositif à impulsions vers le comportement de la GRC, et plus particulièrement sa prise en charge de l'incident. Bien que l'intégrité de l'enquête elle-même n'ait pas été mise en cause directement, la confusion entourant la gestion administrative des suites de l'incident a propulsé la question du contrôle externe de la police dans la controverse. Les agissements de la GRC symbolisaient désormais la mauvaise foi de la police dans ces enquêtes. Les cas Dziekanski et Frank Paul sont similaires à cet égard puisque la mise au jour

des errements procéduraux apparaît comme un élément important de la constitution de l'évènement focalisant. Sans eux, il est fort probable (et tout particulièrement en ce qui concerne Frank Paul) que les incidents seraient demeurés des accidents normaux découlant de la complexité du système entourant les interactions policières, complexité qui inclut les risques associés à l'équipement. Dans le cas de Fredy Villanueva, la présence rapide de l'émeute, un puissant évènement focalisant, masque l'évolution de l'incident, rendant difficile la spéculation à ce niveau.

8.2.2 De l'incident à l'affaire : désectorisation et imprévisibilité

Il existe un large consensus chez les répondants interrogés quant au statut distinct des « affaires » Villanueva, Frank Paul et Dziekanski par rapport aux autres incidents critiques policiers. Employée par les répondants eux-mêmes, l'expression « affaire » témoigne d'abord d'une présence prolongée sur les agendas médiatique, public et institutionnel. Ainsi, ces trois incidents échappent au renouvellement rapide au gré de l'actualité quotidienne qui caractérise l'incident critique policier « ordinaire ». Ensuite, et c'est le point sur lequel insiste cette section, l'expression dénote un changement de la dynamique dans le secteur de politique publique. En effet, il se produit chaque fois un dépassement du traitement politico-administratif de routine qui souligne la présence d'une conjoncture inhabituelle : la crise. Dans ce qui suit, les éléments théoriques et empiriques qui permettent d'appuyer ce diagnostic sont exposés.

Le concept de crise désigne un état particulier du système politique, qui se reconnaît à une double incertitude face au problème rencontré et la réponse à y apporter, un désordre dans les processus habituels et un sentiment d'urgence appelant une intervention (Saurugger, 2016). Le premier élément, l'incertitude face au problème et à sa solution, est lié à l'objet de la controverse. Comme on vient de le voir, les affaires Villanueva, Paul et Dziekanski partagent à ce niveau un point commun, puisqu'à chaque fois la controverse est passée de l'incident à son traitement politico-administratif. Or, la controverse à propos du processus est porteuse de conséquences potentiellement plus lourdes que la critique d'un incident isolé, pour lequel l'interprétation est toujours indissociable d'un contexte particulier (Moreau de Bellaing, 2015).

Le déplacement de l'enjeu du débat permet de problématiser la politique publique en place⁴⁵ et constitue un premier élément témoignant du glissement vers la crise. C'est pourquoi, comme l'a souligné un observateur, du point de vue des pouvoirs publics : « *[w]hat you want is a system where, if there is any controversy, it's always around the incident and not the process* » (entretien 21-O).

Le désordre dans les processus est à mettre en relation avec les processus de désectorisation et d'imprévisibilité identifiés par Dobry (2009) pour qualifier les crises en tant que conjonctures critiques. La désectorisation signifie que des questions ou problèmes qui étaient auparavant traités de façon étanche dans un secteur par des acteurs bien définis (les autorités du MSP, les chefs syndicaux et les directeurs de police) s'ouvrent à la participation d'autres acteurs. Le problème est alors susceptible de concerner d'autres ministères et organismes publics, voire le gouvernement dans son ensemble. En outre, de nouveaux joueurs issus de la société civile peuvent aussi venir élargir le système d'acteurs. Ces phénomènes favorisent un éloignement des routines institutionnalisées qui ont cours dans le secteur de politique publique. En conséquence, les décisions deviennent plus imprévisibles et le champ des possibles gagne en amplitude.

La désectorisation se traduit donc par l'ajout d'acteurs qui ne sont pas des initiés centraux (*core insiders*) du secteur de politique publique. Ainsi, certaines mobilisations peuvent permettre d'inférer une situation de crise. Une limitation méthodologique importante entoure toutefois ce premier volet. En effet, comme les informations sur les coulisses de la gestion gouvernementale sont lacunaires pour chaque cas, la réaction des autorités à l'incident focalisant doit être essentiellement observée « de l'extérieur », à partir de la couverture journalistique et du jugement d'observateurs.

L'affaire Villanueva

Après le décès de Fredy Villanueva et l'émeute, le premier ministre du Québec demeure discret et se contente de soutenir son ministre (Myles, 2009c). Il en va de même pour les autres ministres, à l'exception de la ministre de l'Environnement, dont c'est le comté, qui va sur le

⁴⁵ Politique qui peut être négative, c'est-à-dire caractérisée par l'absence de politique formelle, comme dans le cas de la Colombie-Britannique.

terrain pour rencontrer les membres de la communauté. La gestion de l'incident continue donc d'être effectuée publiquement par le ministre titulaire du portefeuille de la Sécurité publique, M. Jacques P. Dupuis, son ministère et par les organisations policières concernées (SQ et SPVM). Même si un répondant estime que le bureau du premier ministre devait être très impliqué en coulisse dans la gestion du dossier, force est de constater que, de l'extérieur, la réaction gouvernementale demeure plutôt sectorisée.

Et ce que j'ai décodé, et j'insiste sur décodé : ils ont pas fait ça de gaité de cœur. Il fallait qu'ils donnent une réponse qui tienne minimalement la route. J'ai compris qu'un moment donné, le dossier était sorti du ministère de la Sécurité publique, je dis bien j'ai compris, j'ai pas eu de confirmation. Et là y'a des gens, à la fois au niveau du Directeur des poursuites criminelles et pénales et du ministère de la Justice, [qui] ont dit à je sais pas qui de plus haut « là il faut faire quelque chose » (entretien 13-ASC).

L'aspect le plus visible de la déssectorisation est l'entrée de nouveaux acteurs dans le secteur de politique publique. Le cas Villanueva est celui qui se distingue à cet effet, puisqu'il a directement contribué à la création de nouveaux groupes d'intérêts, comme Montréal-Nord Républik et la Coalition contre la répression et les abus policiers (CRAP), des acteurs qui sont par la suite demeurés actifs dans le secteur de politique publique sur le long terme. Ces deux organisations ont fait le plein de membres dans les jours suivant les événements d'août 2008, appuyées par des gens cherchant à changer les modalités de l'activité policière et de son contrôle. Dans un premier temps, les nouveaux acteurs sont essentiellement issus de la société civile. Par la suite, deux organismes gouvernementaux indépendants, le Protecteur du citoyen et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) décident de s'impliquer dans le débat sur les enquêtes criminelles lors d'incidents critiques. L'arrivée de ces acteurs illustre bien la déssectorisation, comme en témoigne l'extrait suivant :

[C]'est dans le pourtour seulement que la Commission traitait de la police, ça a jamais été très directement sauf dans les dernières années. [...] Quand est survenue la question de trouver des mécanismes d'enquête, là, la Commission vraiment, elle a été présente à chaque étape, comme d'ailleurs le Protecteur du citoyen ; elle a été très très active (entretien 10-ASC).

Malgré la constitution des événements en enjeu politique et le caractère inusité de l'émeute, les premiers mois de l'affaire Villanueva sont marqués par les routines administratives typiques des autres incidents critiques impliquant la police, c'est-à-dire l'enquête criminelle en vertu de la politique ministérielle et l'investigation du coroner. L'annonce de la décision du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) de ne pas poursuivre les policiers est synchronisée avec celle sur la tenue d'une enquête publique du coroner (Daoust-Boisvert, 2008). La combinaison est originale et se situe à l'extérieur des routines politico-administratives habituelles. Ensuite, on assiste à d'autres innovations une fois l'enquête lancée. Ainsi, le boycottage de l'enquête publique par la famille Villanueva, les deux autres jeunes blessés et les groupes de la société civile reconnus comme parties intéressées à l'enquête force le gouvernement à innover en payant leurs frais d'avocats. Cette décision va à l'encontre du positionnement initial du ministre de la Sécurité publique, un revirement qui témoigne de la fluidité du secteur. On constate donc une certaine augmentation du champ des possibilités, même si les principaux processus mis en œuvre dans la foulée de l'affaire Villanueva demeurent assez près des routines habituelles. Le gouvernement du Québec a ainsi résisté à la demande concernant la constitution d'une commission d'enquête, formulée par plusieurs groupes de la société civile, pour privilégier l'avenue d'une enquête publique du coroner. Cette dernière, bien que non routinière⁴⁶, est tout de même une procédure de nature moins exceptionnelle que la commission d'enquête. En outre, son mandat est également mieux balisé et plus restreint.

L'affaire Frank Paul

Dans le cas Frank Paul, la désectorisation débute en mai 2002 avec les révélations du comité parlementaire chargé d'examiner le fonctionnement de l'OPCC qui mettent fin au traitement « en coulisse ». La famille et des groupes autochtones font à ce moment leur entrée dans le secteur de politique publique. Comme l'a souligné un répondant, les associations se sont impliquées pour appuyer la famille.

⁴⁶ Le caractère non routinier est attesté par le fait que, sur les 143 dossiers de décès survenus lors d'une intervention policière ou durant une détention dans un poste de police confiés au Bureau du coroner de 2000 à 2009, seuls cinq d'entre eux ont fait l'objet d'une enquête publique (Bureau du coroner, 2012). Trois des enquêtes publiques concernaient des collisions de véhicules à moteur.

When the police killed Frank Paul, it was the aboriginal community [who mobilized], so the Union of BC Indian Chiefs and the United Native Nations were very involved in making sure that the family of Frank Paul got the answers that they were looking for (entretien 26-ASC).

En juin 2003, cinq groupes autochtones (*First Nation Summit, Union of BC Indian Chiefs, BC Assembly of First Nation, Native Courtworkers and Counselling Association of BC*) s'unissent à BCCLA pour former une coalition demandant une enquête publique. Cette alliance se produit au moment où le nouveau directeur de l'OPCC annonce la réouverture du dossier de Frank Paul et rend publique une vidéo montrant l'état de ce dernier (incapable de se tenir debout) au moment où il est relâché pour la seconde fois du centre de détention. Quelques mois plus tard, en février 2004, l'OPCC interpelle publiquement le ministre de la Justice pour réclamer à son tour une commission d'enquête sur le décès de Frank Paul. Le rapport annuel 2003 de l'OPCC (Ryneveld, 2004), déposé au cours de la même période, sert également de tribune pour cette requête. Ces interventions se situent clairement hors des routines institutionnelles de l'organisation et témoignent d'une augmentation de l'imprévisibilité dans le secteur.

Néanmoins, le gouvernement ne donne pas suite à ces demandes (Girard, 2004). Il faut attendre jusqu'en février 2007, lorsque des individus impliqués dans l'incident (l'employé de la prison) et sa gestion (l'ancien procureur de l'OPCC) prennent la parole pour dénoncer la position du gouvernement pour que ce dernier cède à la pression (Hume, 2007a, 2007b). La décision du gardien de prison de prendre la parole publiquement pour dénoncer le traitement du cas, alors qu'il occupait toujours ses fonctions, témoigne de l'imprévisibilité du secteur. Enfin, tout comme pour le décès de Robert Dziekanski, la création d'une commission d'enquête provinciale est l'élément qui consacre la situation de crise.

L'affaire Robert Dziekanski

Dans l'affaire Dziekanski, la mobilisation suit également en partie des lignes d'appartenance culturelle et ethnique. Ainsi, des membres de la communauté polonaise se sont mobilisés pour appuyer la mère de la victime, notamment sur le plan juridique.

When the police killed somebody of a particular community, sometimes the community would rally around the issue, so when Robert Dziekanski was killed for example, there were a number of high-

profile members of the Polish Canadian community that stepped up to help find Richard Rosenberg, who was a lawyer for the family in the civil suit, and who would represent the family at the public inquiry (entretien 26-ASC).

La désectorisation est également illustrée par la présence d'un gouvernement étranger dans le secteur. En effet, quelques jours après le décès, le consul général de la Pologne à Vancouver affirme que son gouvernement a transmis une note diplomatique au ministère des Affaires étrangères du Canada pour l'informer de ses préoccupations à propos de l'incident et de l'enquête à son sujet (CBC News, 2007). Le 27 novembre 2007, le *Globe and Mail* révèle qu'un procureur de Gliwice, la ville où résidait Dziekanski, a décidé de déclencher une enquête sur l'intervention de la GRC (Bailey, 2007). Le ministre de la Justice de la Colombie-Britannique, M. Oppal, affirme que cette intervention traduit le désir des autorités polonaises d'être partie prenante, mais émet des doutes quant à leur autorité légale pour intervenir. De fait, l'initiative polonaise n'aura pas de suites.

Comme on l'a souligné plus haut, le déclenchement d'une commission d'enquête est en soi un témoignage du fait que le gouvernement jugeait à ce moment qu'une intervention se situant hors des routines politico-administratives était nécessaire. L'intervention constitue en soi un puissant témoin de la reconnaissance d'une conjoncture de crise. Le gouvernement du Québec n'y a d'ailleurs jamais cédé, préférant des solutions de moindre envergure, tandis que celui de la Colombie-Britannique s'y est opposé plusieurs années à propos du cas Frank Paul. La Commission Braidwood revêt cependant un caractère d'exception supplémentaire, car elle porte sur une intervention de la police fédérale. Un membre de la Commission a confirmé que la décision du gouvernement provincial était motivée par le refus d'Ottawa d'instaurer une enquête.

The federal government should have called the inquiry because it was RCMP conduct. [...] The federal government under Harper saw that video. They should have called an inquiry. But Harper wanted to defend the RCMP. The provincial government had the courage to call it (entretien 20-O).

Le sentiment d'urgence installé par l'affaire Frank Paul s'est rapidement transposé au cas Dziekanski. Lorsque ce dernier incident se produit à l'aéroport de Vancouver, le secteur des

enquêtes sur la police dans la province se trouve déjà dans une « conjecture fluide » (Dobry, 2009). Ceci explique pourquoi une mesure d'exception a été adoptée rapidement après le dévoilement des ratés du traitement administratif assuré par la GRC. Ainsi, les deux affaires ne doivent pas être comprises isolément, mais en interaction. La pression en faveur du changement s'est accumulée d'un cas à l'autre et d'une enquête publique à l'autre. Comme l'a souligné un employé du gouvernement provincial, « *the Frank Paul inquiry pushed it to the brink, the Dziekanski pushed it over* » (entretien 25-AP).

8.3 La place de l'incident dans l'action publique

L'incident critique policier ne se produit pas dans un vide social. Lié par nature au secteur des enquêtes sur la police, il se produit en présence préalable d'acteurs et d'idées. Dans les trois cas étudiés en détail, des groupes de la société civile étaient déjà des observateurs attentifs de ces incidents. Birkland (1997 ; 1998) a déjà souligné l'importance cruciale que revêt la présence d'acteurs prêts à se mobiliser dans la foulée d'un événement. Certains d'entre eux comme la BCCLA ou Pivot étaient des initiés périphériques du secteur, ayant participé intensivement au fonctionnement des mécanismes en place et à des consultations à leur sujet. La LDN témoigne davantage d'un statut de non-initié, présente depuis longtemps, mais demeurant à la marge. Tous s'intéressaient déjà au contrôle de la police depuis un bon moment et leurs interventions font partie du temps court de l'action publique. Le suivi de la progression de l'incident vers la crise montre en filigrane tout un travail de la part des acteurs, qui adaptent leurs interventions selon l'évolution du contexte. En outre, c'est sur la base de certaines idées que les acteurs vont lire et interpréter l'incident. À cet égard, le secteur lui-même est modelé dans une temporalité longue sur le plan des idées. En effet, le chapitre sept a montré qu'une succession d'enquêtes publiques a, dans chaque cas, produit et mis en disponibilité un matériau discursif critique au sujet des enquêtes de la police sur la police. C'est dans ce contexte que les acteurs vont, à travers la problématisation, produire leur cadrage du problème, un élément examiné au chapitre onze.

L'incident critique constitue donc une composante intégrale de l'action publique, puisqu'il forme le substrat sur lequel s'arrime le travail de revendication des acteurs, mais aussi en raison du fait qu'il donne lieu à des traitements politico-administratifs susceptibles de produire à leur tour des effets. En revanche, et c'est un point sur lequel il faut insister, son rôle dans l'action publique

relève de la potentialité. En effet, seuls quelques incidents débouchent sur un événement focalisant et ce statut ne provoque rien de lui-même. Nous avons montré comment le déplacement et l'élargissement de la controverse dépendent de la façon dont les acteurs réagissent aux circonstances du moment, bref de leur comportement stratégique. Le processus qui mène à la crise n'est ultimement contrôlé par personne (Rayner, 2007).

Plusieurs répondants emploient le terme « catalyseur » pour parler des incidents que nous avons étudiés.

*Generally speaking, in Canada, with a movement across Canada, it's usually a critical incident involving a police officer and a member of the public that has created the **catalyst** for creating an oversight agency. [...] Usually, all of these are the result of critical incidents* (entretien 21-O)

Fort probable que Villanueva a précipité les choses [...] (entretien 9-AP).

*Je pense que l'affaire Villanueva a été un **catalyseur**. Alors pourquoi celle-ci et pas une autre ? J'en sais rien* (entretien 11-O).

*Moi je dirais que Villanueva a été le **catalyseur** de toute cette grogne à l'égard du travail policier. Puis cette grogne n'a fait que s'amplifier [...] (entretien 30-E).*

Lorsque le terme n'est pas utilisé, on retrouve parfois une description apparentée pour souligner une relation causale entre l'incident et une décision ou la mobilisation d'un acteur.

On peut même penser que ces décès-là ont en partie provoqué la décision, j'imagine, du gouvernement de se pencher là-dessus (entretien 4-ASC).

*Villanueva a été certainement un des très importants **déclencheurs** à la Ligue. [...] La cerise sur le sundae ça été Villanueva, parce que tout le monde était choqué là* (entretien 10-ASC).

Le terme « catalyseur » se révèle une métaphore particulièrement appropriée pour comprendre la position de l'incident critique dans l'action publique. Provenant originellement de la chimie, le terme désigne en effet un élément dont la présence provoque ou accélère une réaction ou un processus. De la même manière, notre analyse montre que l'incident à la source de chaque affaire contribue à déclencher une dynamique en misant sur des éléments dont la mise en place

dans le secteur le précède. Il capte l'attention d'acteurs, les incite à agir et leur procure une fenêtre d'opportunité pour le faire ; il est source d'opportunités stratégiques. En outre, en cristallisant certaines idées préexistantes associées à un malaise diffus chez certains acteurs, l'incident a la capacité d'être constitué en un symbole d'un problème plus large. En revanche, il ne provoque rien de lui-même. Un peu à la manière d'une bougie d'allumage, il initie une réaction dont le résultat dépend ultimement de la succession d'une multitude de comportements et de décisions.

Mais au Québec, y'a un problème d'image, qui je vous dirais s'est cristallisée surtout avec l'affaire Villanueva [...] Il est clair dans mon esprit que l'affaire Villanueva a été la bougie d'allumage (entretien 29-AP).

C'est pourquoi l'incident focalisant, à titre de catalyseur de l'action publique, constitue une cause nécessaire, mais non suffisante du changement dans le secteur des enquêtes sur la police. Autrement dit, s'il apparaît indispensable dans les cas étudiés, l'actualisation de son potentiel est liée à d'autres éléments : les acteurs et les idées.

8.4 Conclusion

Le phénomène de l'incident critique est intégré au modèle analytique en raison de sa présence incontournable dans l'action publique entourant les réformes liées au contrôle de la police. Cependant, la démonstration menée dans le chapitre souligne l'écart conceptuel qui existe entre l'évènement focalisant et l'incident critique ; les deux termes traduisant des phénomènes qui ne sont pas équivalents. D'abord, les statistiques montrent que les incidents, bien que relativement rares, sont indissociables de la complexité systémique. En tant qu'accidents normaux, ils constituent un phénomène numériquement plus important que les évènements focalisant. Cette normalité va de pair avec un traitement routinier qui limite leur impact sur le secteur de politique publique. Peu d'entre eux ont la capacité d'atteindre une ampleur suffisante pour donner éventuellement lieu à un changement de dynamique du secteur des enquêtes sur la police.

L'analyse des cas montre cependant que certains incidents dépassent les effets « ordinaires » de l'accident normal. Ce passage est lui-même être associé à d'autres facteurs, comme un autre

événement spectaculaire ou le déclenchement d'un processus politico-administratif, menant à une dramatisation accrue de l'incident initial. Ainsi, les décès de Fredy Villanueva, Frank Paul et Robert Dziekanski ont en commun le fait d'avoir donné lieu à un changement de la dynamique du secteur de politique publique associé au contrôle des enquêtes sur la police lors d'incidents critiques. La « conjecture fluide » ou crise (Dobry, 2009) est chaque fois associée à un déplacement de la controverse de l'incident vers son processus de traitement administratif, ce qui ouvre la porte à une problématisation par les acteurs. Le nouvel état est à la fois confirmé et alimenté par des mobilisations multisectorielles, lesquelles provoquent une augmentation de l'imprévisibilité des décisions et un élargissement du champ des possibles. Le passage au second élément du triptyque, le déclenchement d'enquêtes publiques, témoigne de cet élargissement. Ainsi, lorsque certaines conditions sont réunies (focalisation de l'attention, acteurs, idées), l'incident occupe la position d'un catalyseur de l'action publique par sa capacité à provoquer une réaction en chaîne de décisions et de coups stratégiques. C'est l'actualisation de cette potentialité qui en fait une variable du processus de changement de politique publique.

Ce chapitre a souligné en filigrane l'importance des acteurs dans le changement d'état du secteur. En effet, dans un secteur de politique publique traditionnellement discret comme celui qui nous intéresse, les effets d'attention générés par l'incident peuvent provoquer une mobilisation. En revanche, le niveau d'analyse macro-contextuel ne permet pas de saisir le détail des dynamiques sociales qui se produisent. C'est ici que le passage au niveau d'analyse micro-situationnel se révèle nécessaire. La seconde partie de la thèse offre la lentille analytique appropriée en mobilisant la sociologie de l'action publique, qui permet une lecture fine des dynamiques au sein des deux secteurs de politiques publiques. Ainsi, les trois prochains chapitres examinent successivement les acteurs impliqués, leur comportement stratégique et la façon dont ils ont défini le problème des enquêtes criminelles sur les incidents critiques policiers.

CHAPITRE 9 : SYSTÈMES D'ACTEURS ET RESSOURCES

Ce chapitre entame l'analyse micro-situationnelle des cas. Il débute par une description de la composition des systèmes d'acteurs afin de catégoriser les principaux joueurs qui ont pris part à l'action publique entourant les réformes du contrôle externe de la police au Québec et en Colombie-Britannique. Le repérage des acteurs est un défi méthodologique associé à l'analyse de l'action publique, particulièrement en ce qui concerne ceux engagés dans la construction des problèmes publics (Hassenteufel, 2011 : chapitre 5). Les acteurs à la participation intermittente et ceux qui s'expriment de façon ponctuelle puis disparaissent du secteur sont particulièrement difficiles à saisir. En raison de ces participants marginaux de faible visibilité, un certain flottement caractérise les frontières du système d'acteurs. De fait, l'objectif ici n'est pas de répertorier tous les acteurs qui se sont manifestés à un moment ou à un autre, mais plutôt de voir autour de quels joueurs s'articule l'action publique. Ce faisant, nous cherchons à répondre à un premier questionnement de nature analytique : quels types d'acteurs retrouve-t-on au cœur de ces deux réformes canadiennes du contrôle de la police ? C'est l'objectif de la première section (9.1) du chapitre, qui permet également de comprendre le type d'enjeu que constitue la politique publique du point de vue des acteurs. Le regard porté sur les systèmes d'acteurs montre enfin la présence dans chaque cas de deux réseaux d'acteurs concurrents.

Ensuite, la seconde section du chapitre (9.2) explore les principales ressources mises de l'avant par ces acteurs à partir de la typologie développée par Knoepfel et ses collaborateurs (2015). Une telle approche constitue un moyen de bonifier la compréhension du système d'acteurs. En effet, l'examen systématique des ressources permet d'aller au-delà du simple repérage des acteurs en montrant des inégalités de situation entre eux. En outre, puisque les ressources sont corrélées avec des capacités d'actions différenciées (Hassenteufel, 2011), l'approche permet d'identifier des joueurs dominants. L'examen met enfin en évidence les ressorts de l'intervention des acteurs dans les réformes du contrôle externe de la police.

L'entrée par les ressources permet également de proposer une lecture générale du secteur qui situe les acteurs les uns par rapport aux autres. C'est l'objet de la troisième section du chapitre (9.3) qui montre comment les ressources se traduisent en termes de positionnement des acteurs dans les deux réformes analysées. Pour ce faire, nous proposons de recourir à une version un peu

différente de la distinction traditionnelle entre « initiés » et « non-initiés » (*insiders/outsiders*). En outre, la position elle-même fournit des indications quant au sens général des interventions d'un acteur (Grossman & Saurugger, 2012). Les acteurs bien positionnés étant caractérisés par des stratégies internes qui ciblent les élus dans une démarche coopérative et misent sur des canaux établis. À l'inverse, les acteurs désavantagés privilégient les actions externes de nature contestataire et dont la cible (souvent le grand public) est en règle générale extérieure au secteur. Le chapitre dix permettra de mettre ces énoncés à l'épreuve des faits en formulant une typologie plus élaborée. Enfin, l'analyse fondée sur le positionnement permet de proposer une explication à la stabilité dans le secteur de politique publique. Le chapitre se termine sur une conclusion qui récapitule ses principaux constats.

9.1 Composition des systèmes d'acteurs

L'approche sociologique nécessite d'identifier les participants au processus d'action publique (Hassenteufel, 2011). Le repérage des intervenants témoigne de la présence d'un « public de la politique publique » (May, 1991). Ainsi, un ensemble⁴⁷ d'acteurs gravite autour des politiques associées au contrôle externe de la police, par opposition à celles dites « sans public » qui sont gérées en circuit fermé par un nombre limité d'experts. Ces acteurs interviennent dans le secteur afin d'influencer l'état de la politique publique pour provoquer ou au contraire inhiber le changement. La perspective est centrée sur trois grandes catégories d'acteurs collectifs : les acteurs policiers, les groupes de la société civile et les organismes gouvernementaux indépendants. Cette entrée par les acteurs nous permet de constater que la présence des deux premières catégories apparaît classique à la lumière de la littérature sur l'action publique. Par contre, le cas québécois offre la possibilité d'analyser un type d'acteur plus original, l'organisme gouvernemental indépendant. Enfin, nous traiterons brièvement de la présence des partis politiques.

9.1.1 Acteurs policiers : les « natifs » du secteur

Au Québec et en Colombie-Britannique, les directeurs de police et les chefs syndicaux ont d'emblée accès aux forums de discussion pour une multitude de politiques publiques liées au

⁴⁷ Ensemble dont la taille s'accroît à travers des stratégies délibérées pour étendre le conflit. Nous y revenons dans le prochain chapitre.

maintien de l'ordre (Maloney, Jordan, & McLaughlin, 1994), ce qui se traduit par un mode de cogestion des politiques publiques qui a été souligné par la recherche sur la police (Jobard & de Maillard, 2015). L'examen des ressources d'action publique met en lumière des raisons à cet accès. En outre, ces acteurs sont ce que nous nommons des « natifs » du secteur de politique publique, c'est-à-dire qu'ils en font partie depuis ses origines. Les politiques publiques liées au maintien de l'ordre se sont structurées autour d'eux.

Au Québec, les directeurs qui se sont manifestés publiquement sont les dirigeants des organisations impliquées directement dans le fonctionnement du mécanisme d'enquête (SPVM, SPVQ et SQ). Les autres chefs de police se sont exprimés à travers leur association provinciale, l'Association des directeurs de police du Québec (ADPQ). En font partie les dirigeants des 29 corps policiers municipaux, de la SQ et ceux du détachement provincial de la GRC. En Colombie-Britannique, les directeurs du service de police de Vancouver, de Victoria et du détachement E de la GRC sont intervenus directement dans le débat. Ils se sont également exprimés à travers la *BC Association of Chiefs of Police* (BCACP), équivalente à l'ADPQ au Québec qui rassemble tous les chefs de police de la province. Malgré une présence soutenue dans l'action publique, la BCACP est très peu formalisée, ne disposant pas d'un site Internet et ne diffusant à peu près aucune information à propos d'elle-même (Wipond, 2012). Du côté syndical, les principaux acteurs relevant de cette catégorie sont des syndicats associés à des organisations particulières, la Fraternité des policiers et policières de la Ville de Québec (FPPVQ), l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (APPQ) et la Fraternité des policiers et policières de Montréal (FPPM), ainsi qu'un regroupement d'associations syndicales municipales, la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec (FPMQ). En Colombie-Britannique, une nouvelle organisation, la *British Columbia Police Association* (BCPA), est mise sur pied pendant la période étudiée pour fédérer les associations syndicales municipales⁴⁸. L'objectif est d'accroître le pouvoir de négociation de la partie syndicale avec le gouvernement (BCPA, 2008b). Les membres de la GRC en activité dans la province, qui ne sont pas syndiqués, peuvent y adhérer à titre de membre non votant. Le président de la BCPA, Tom

⁴⁸ Inclut également l'association de la police du métro de Vancouver (*South Coast BC Transit Association Police Services*).

Stamatakis, est également le chef de la *Vancouver Police Union* (VPU), le syndicat des policiers municipaux de Vancouver.

9.1.2 Acteurs de la société civile : des relais de la revendication

Les groupes d'intérêts issus de la société civile montent une grande variabilité au niveau de leur présence dans le secteur de politique publique. L'implication de certains d'entre eux est brève et associée à un événement ou un moment particulier, tandis que d'autres sont demeurés présents de façon prolongée, parfois en dépit de ressources limitées. Les groupes de défense des droits de la personne fondent leur action sur des principes généraux liés à la protection de droits et libertés et le bien commun. Ce sont la Ligue des droits et libertés (LDL) au Québec et la *British Columbia Civil Liberties Association* (BCCLA) ainsi que la *Pivot Legal Society* (Pivot) en Colombie-Britannique. Même s'ils évoquent également la notion de bien commun pour justifier leur intervention, d'autres groupes affirment représenter les intérêts de segments particuliers de la population. C'est le cas de la Ligue des Noirs du Québec (LDN), du Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM), de Solidarité Montréal-Nord et de Montréal-Nord République pour les habitants du quartier, ainsi que de divers groupes autochtones : *First Nation Summit* (FNS), *Union of British Columbia Indian Chiefs* (UBCIC), *British Columbia Assembly of First Nation* (BCAFN), *United Native Nations* (UNN), *Native Courtworkers and Counselling Association of British Columbia* (NCCABC). On retrouve également des acteurs qui agissent en fonction d'une mission précise associée à l'action policière comme la Coalition contre la répression et les abus policiers (CRAP). Les familles de personnes décédées lors d'incidents critiques forment un sous-groupe de cette catégorie. Au Québec, la famille Villanueva est visible, mais ne constitue par un acteur collectif. Les familles sont davantage présentes en Colombie-Britannique où elles se sont constituées en un groupe d'intérêt (*Families for Police Accountability*). Leur action est néanmoins étroitement associée à celle de la BCCLA, qui les a aidées à se structurer et leur a fourni des ressources.

Un élément commun à tous ces acteurs est qu'ils prétendent intervenir dans l'action publique à titre de relais pour des personnes ou groupes latents qui sont plus directement touchés par le problème. En effet, les incidents critiques lors d'opérations policières concernent directement des individus provenant de segments assez spécifiques et restreints de la population; généralement

des marginaux peu influents politiquement, comme des membres de minorités ethniques, des toxicomanes, des autochtones, des itinérants ou encore les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale; des catégories qui ne sont bien sûr par mutuellement exclusives (Gendron et al., 2015; Jobard, 2002; Lee, 1981). Or, les problèmes qui touchent essentiellement des groupes stigmatisés et disposant de peu de ressources sont, *a priori*, peu susceptibles de trouver une forte résonance dans la population et auprès des élus (Best, 2008; Neveu, 2015). D'ailleurs, l'étiquette de « déviants » qui est accolée à plusieurs d'entre eux les constitue implicitement en tant que groupe à punir. Un tel statut tend à réduire le nombre des acteurs disposés à parler en leur faveur (Ingram, Schneider, & DeLeon, 2007 : 103).

Enfin, la comparaison de la composition des deux systèmes d'acteurs montre que le nombre de groupes qui se sont mobilisés à un moment ou à un autre est plus élevé au Québec qu'en Colombie-Britannique, où la BCCLA et Pivot ont occupé une place prédominante, avec la participation plus ciblée de groupes autochtones mobilisés essentiellement autour de l'affaire Frank Paul. Dans les deux cas, le point commun qui fédère l'ensemble des acteurs de cette catégorie est l'adoption d'un positionnement clair en faveur d'une réforme majeure de la politique en place, même si des divergences demeurent à propos des modalités particulières de la solution à instaurer.

9.1.3 Organismes gouvernementaux indépendants : une spécificité québécoise

Plus spécifiquement, les acteurs collectifs regroupés dans cette catégorie sont des « organismes d'intermédiation », ce qui signifie que leur fonction dominante est soit l'étude, l'examen, l'enquête, l'évaluation, la conciliation ou encore la concertation (Observatoire de l'administration publique, 2011 : 3). Par souci d'uniformité, nous utiliserons le terme d'organisme gouvernemental indépendant dans la suite du texte. Ces acteurs se distinguent de ceux appartenant aux autres catégories par leur statut. En effet, tous les dirigeants des organismes regroupés ici relèvent directement du parlement de leur province, ce qui leur confère une certaine indépendance face au gouvernement.

La participation soutenue d'organismes gouvernementaux indépendants dans l'action publique est un élément distinctif du cas québécois. Le Protecteur du citoyen et la CDPDJ, les plus grands

organismes d'intermédiation au Québec après le Vérificateur général, sont les deux principaux acteurs de cette catégorie. Ils exercent tous deux une fonction générale de « chien de garde » des droits des citoyens. En Colombie-Britannique, le seul acteur local de ce type que l'on peut repérer est l'agence de contrôle externe chargée d'examiner les plaintes du public contre la police (*Office of the Police Complaint Commissioner* – OPCC). En effet, l'OPCC a participé à l'action publique, mais de façon limitée⁴⁹. De plus, le suivi de son comportement montre que l'organisme ne s'est pas mobilisé en faveur du changement de la politique publique liée aux enquêtes criminelles sur la police en tant que telle et que l'essentiel de ses interventions au cours de la période analysée visait plutôt à obtenir une modification législative pour accroître ses pouvoirs. Ces constats incitent à ne pas lui accorder le statut d'acteur à part entière.

Fait intéressant, un organisme gouvernemental indépendant d'une autre province, l'ombudsman de l'Ontario M. André Marin, s'est impliqué officiellement dans les débats au Québec et en Colombie-Britannique. En effet, il a dans les deux cas pris publiquement position en faveur d'une réforme majeure en plus d'offrir des conseils à des acteurs mobilisés en faveur du changement. Il se voulait le porteur d'une conception du problème et un ardent promoteur d'un mécanisme d'enquête reposant sur le modèle indépendant. Cependant, comme il intervenait en dehors de sa juridiction, on ne peut considérer qu'il agissait à titre d'ombudsman.

9.1.4 Les élus : un rôle à la périphérie

La thèse se concentre, rappelons-le, sur les groupes d'intérêts. À ce titre, les élus sont davantage traités comme des éléments de contexte que comme des « acteurs » à part entière. Ce parti pris s'appuie sur trois constats. D'abord, pour les deux réformes analysées, l'intervention des élus se produit en réaction au travail de problématisation effectué en amont par les acteurs de la société civile et par les organismes gouvernementaux indépendants. Ensuite, leur intervention se concentre sur des moments restreints des réformes. Ainsi, ils sont associés à certains moments de l'action publique, comme l'inscription du problème à l'agenda institutionnel, la décision de créer

⁴⁹ En janvier 2004, le commissaire Dirk Ryneveld demande officiellement au gouvernement de mettre sur pied une enquête publique en vertu de la loi provinciale sur les commissions d'enquête afin de faire la lumière sur le décès de Frank Paul (Ryneveld, 2004). Sa requête est appuyée publiquement par une coalition formée de la BCCLA et de cinq groupes autochtones. Il prend également position dans les journaux pour inciter le gouvernement à « rationaliser » les enquêtes sur les incidents critiques, jugeant qu'elles étaient trop longues et que le public avait perdu confiance (Bolan, 2006).

une enquête publique ou encore le choix de retenir la solution fondée sur le modèle indépendant. Mais, encore une fois, ces interventions se produisent à la suite (et sous la contrainte) d'un important travail de problématisation mené dans l'espace public. Enfin, même s'ils disposent d'un contrôle sur la formulation du projet de réforme, on constate qu'ils sont essentiellement des récepteurs d'une solution (le modèle indépendant) qui est portée par d'autres. Mis ensemble, ces éléments expliquent pourquoi les élus ne font pas partie des catégories d'acteurs au centre des analyses.

Ce rôle périphérique des élus est particulièrement bien illustré par le cas de la Colombie-Britannique, où la pression exercée par les acteurs a conduit le gouvernement à créer dans un court laps de temps les commissions d'enquête Davies et Braidwood. Celles-ci ont par la suite défini très précisément les modalités du mécanisme à implanter, l'IIO, limitant au minimum le rôle du politique dans la formulation de la solution. Au Québec, les acteurs politiques ont eu un impact plus affirmé sur les moments qui les concernent. Le PQ se distingue tout particulièrement, puisque c'est lui qui a donné suite aux demandes pour un changement en créant le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI), mais même dans ce cas, son influence demeure étroitement liée au contexte et au comportement des acteurs. D'abord, le contexte électoral marque profondément son action. En effet, les élections, précédées de surcroît par l'échec récent du projet de réforme du Parti libéral du Québec (le projet de loi 46), l'ont incité non seulement à produire un engagement concernant la création d'un nouveau mécanisme d'enquête, mais aussi à soutenir une proposition plus radicale qui le distinguait de son adversaire. On se trouve ici devant une forme de « consensus compétitif » (Carter & Jacobs, 2014) : la nécessité d'un changement au niveau de la politique publique étant reconnue par les deux partis, l'enjeu se déplace sur l'ampleur de l'intervention proposée. Ensuite, tout ceci se produit *après* que le problème public et la solution du modèle indépendant se soient imposés dans l'espace public. Ainsi, le PQ s'est fait le relais politique de la proposition du Protecteur du citoyen, autour de laquelle s'était déjà fédéré le camp réformiste. Enfin, le travail en commission parlementaire sur le projet de loi 12 créant le BEI permet aux élus de participer à la formulation de la solution pour en préciser les modalités, mais sans toutefois pouvoir remettre en question le principe de base du modèle indépendant.

9.1.5 Des systèmes caractérisés par deux réseaux d'acteurs opposés

La reconstitution des systèmes d'acteurs montre pour chacun des cas la présence de deux réseaux d'action publique qui peuvent être définis comme le produit « de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts » (Le Galès & Thatcher, 1995 : 14). La définition insiste sur le fait que les frontières d'un réseau sont relativement poreuses et que, conséquemment, sa composition est susceptible de varier au fil du temps. Des acteurs interpellés par le débat peuvent décider de s'y joindre ou, au contraire, cesser d'en faire partie. Le prochain chapitre montrera d'ailleurs que la modification de sa composition est l'objet d'une stratégie particulière. Du côté des groupes de la société civile, la fluidité dans la participation et le caractère peu formalisé d'une participation centrée sur une question d'intérêt pour l'acteur permettent de qualifier plus spécifiquement le réseau d'action publique de réseau d'enjeu (Marsh & Rhodes, 1995; Waarden, 1992). C'est cependant le terme de réseau d'action publique qui sera privilégié.

Le premier réseau d'action publique est essentiellement composé par les acteurs associés au monde policier (syndicats et chefs de police). Sur le plan cognitif, ils partagent une image de politique publique positive. Selon eux, les enquêtes sur les incidents critiques impliquant la police sont bien faites et l'enquêteur policier est le mieux placé pour effectuer ces interventions délicates. Les membres du réseau se positionnent soit en faveur du maintien du *statu quo*, ou encore d'un aménagement de la politique en place qui leur permettrait de conserver la maîtrise des enquêtes sur les incidents critiques, c'est-à-dire d'un changement limité témoignant d'un « gradualisme géré » (Mondou et coll., 2014).

Face à eux, on constate pour chaque cas la présence d'un deuxième réseau d'action publique qui met cette fois en cause le contrôle exercé par le mécanisme en place. Même si des voix critiques se font entendre de façon ponctuelle depuis longtemps, une date approximative peut être déterminée quant à la formation de ces réseaux d'enjeux. Ainsi, au Québec, il se met en place en août 2008, à la suite du décès de Fredy Villanueva. Peu après, la LDL entreprend une stratégie délibérée pour formaliser l'appartenance au réseau. Ce dernier est composé des groupes de la société civile et des organismes gouvernementaux indépendants (le Protecteur du citoyen et la

CDPDJ). En Colombie-Britannique, un réseau similaire se met en place à partir de l'été 2003, quand la BCCLA, la famille de Frank Paul, le *United Native Nations* (UNN), le FNS et le UBCIC se regroupent pour demander une enquête publique sur les circonstances de ce décès ainsi que sur le travail subséquent de la police (Tanner, 2003). Il compte un nombre plus faible d'acteurs qu'au Québec. Les deux principaux groupes de la société civile de ce cas (la BCCLA et Pivot), sont également très près l'un de l'autre sur le plan des idées. Cette proximité s'accompagne d'une certaine fluidité au niveau du personnel. Ainsi, le directeur général de la BCCLA de 2008 à 2012, M. David Eby, a travaillé pour Pivot entre 2003 et 2008.

Pour plus de clarté, nous qualifierons le premier réseau de « conservateur » et le second de « réformiste ». Précisons cependant que le réseau conservateur était favorable à certaines modifications, quoique limitées, du mécanisme d'enquête, de façon à répondre à ce qui était perçu comme un « problème d'image », comme nous le verrons dans le chapitre onze. Ainsi, c'est essentiellement l'ampleur du changement considéré comme souhaitable (et plus particulièrement le modèle de mécanisme considéré comme idéal) qui sépare les deux réseaux.

9.2 Ressources d'action publique

L'implication dans un processus d'action publique a un coût pour les acteurs (Hassenteufel, 2011). Par exemple, la production d'une lecture du problème, la prise de parole, la préparation des mémoires et témoignages en commission parlementaire, de même que l'apprentissage des règles formelles et informelles du processus dépendent de la possession et de l'utilisation de ressources précises. Ainsi, l'influence qu'un acteur possède dépend des ressources qu'il est à même de mobiliser dans l'action publique (Muller & Surel, 1998). C'est pourquoi, toute chose étant égale par ailleurs⁵⁰, l'examen à travers la lorgnette des ressources permet de discriminer le degré d'influence exercé sur le secteur de politique publique par un acteur. C'est l'objectif de cette section, qui applique la typologie des ressources identifiée dans le cadre théorique aux trois catégories d'acteurs identifiés précédemment, et ce, pour les deux systèmes d'acteurs. L'analyse sert ensuite d'appui au positionnement des acteurs.

⁵⁰ C'est-à-dire en dehors d'un contexte particulier, par exemple à la suite d'un événement focalisant.

9.2.1 Ressources de savoir : des sources variées selon la catégorie d'acteur

Acteurs policiers : détenteurs d'un savoir expert dominant

La connaissance directe des réalités du travail sur le terrain est une ressource fondamentale des groupes policiers. Elle découle de leur travail à titre de « *street-level bureaucrats* » (Dubois, 2003; Hupe, Hill, & Buffet, 2015; Lipsky, 1980), dont les réalités concrètes sont en général peu connues du grand public. Ce statut favorise une présence continue dans les secteurs de politiques publiques touchant le maintien de l'ordre, ce qui favorise le cumul de savoir sur certains processus gouvernementaux. En outre, les policiers exercent un monopole quasi total pour certaines fonctions sociales, comme la réalisation des enquêtes criminelles. Ainsi, en plus d'être lié à une connaissance « terrain » se passant d'intermédiaires, le savoir dont ils disposent est d'autant plus important qu'il peut être qualifié de rare. Des connaissances sur le travail policier ne sont ainsi accessibles que par la pratique de ce métier. Cette réalité, ajoutée à la faiblesse de l'expertise policière par les appareils bureaucratiques provinciaux au Canada, a traditionnellement permis à la police d'assumer un important rôle d'expert auprès des ministères publics (Huey & Hryniewicz, 2012). Le monopole perçu de l'expertise dont bénéficient les acteurs policiers se traduit par un accès direct aux décideurs (McLeay, 1990). Le savoir alimente ainsi deux autres types de ressources, positionnelle et temporelle, en assurant à ces acteurs une présence continue dans le processus de politique publique. Comme on le voit, les ressources (savoir, temporelle et positionnelle) sont étroitement imbriquées. Nous y reviendrons plus loin. Le savoir constitue un fondement important de la position privilégiée (Lewis, 2000) qu'ils occupent dans l'action publique sur les questions de maintien de l'ordre.

Les entretiens réalisés pour le cas de la Colombie-Britannique permettent de mieux comprendre comment se traduit l'ascendant que les acteurs policiers obtiennent par leur statut d'expert. Selon une ancienne critique en matière de sécurité publique au parlement de la Colombie-Britannique, à moins d'avoir de bonnes raisons de ne pas le faire, les élus accordent de prime abord beaucoup de crédibilité aux positions des acteurs policiers (entretien 15-E). Selon elle, les politiciens sont des gens pragmatiques qui vont tenter de résoudre le problème qu'ils ont devant eux de la façon la plus simple possible. Pour la même raison, si les milieux policiers soutiennent qu'un mécanisme de contrôle de la police n'est pas approprié, ils vont avoir tendance à se rallier à leur position. Comme l'a également souligné un ancien juge, commissaire et politicien « *they buy into*

what the police say » (entretien 17-É). L'extrait suivant d'un autre observateur très au fait de la situation confirme la force des policiers en tant que lobby en soulignant l'importance du savoir et des ressources positionnelles :

They enjoy a good relationship [with government]. I think the police are an important part of our process, upholding the laws created by the legislature. I think the associations are very strong lobby group. I think they are very strong politically. And they enjoy a significant amount of popularity with the public. And so the police are heard well. Currently, what I see is there is also a structure: in government there seems also to have a significant proportion of former police officers working as bureaucrats in that area. So I think they have a pretty good understanding of the policing environment. They are a strong lobby group there is no doubt about that (entretien 21-O).

Ceci d'autant plus qu'il existe une asymétrie d'information entre politiciens et policiers. Ainsi, l'univers du maintien de l'ordre est très mal connu de la plupart des élus, ce qui les rend hésitants à agir en l'absence d'une crise.

Politicians are reluctant to control police; they don't understand policing. They don't take the time. They think policing is... you know. The only time they get involved is after there has been an incident, or a crisis of some sort. That's what happened at least when my inquiry started in 1992. So they won't do anything about it unless there is a public outcry (entretien 17-É).

Acteurs de la société civile : un savoir contextuel et cumulatif

Les groupes de la société civile ne disposent pas d'une connaissance directe de la réalité du travail policier et des enquêtes sur les incidents critiques. Ainsi, plusieurs groupes s'impliquent initialement dans le débat en raison des liens qu'ils entretiennent avec une clientèle plus directement touchée par les incidents critiques et les inconduites policières. C'est le cas par exemple du RAPSIM (personnes itinérantes), et d'Action autonomie (personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale). La plupart de ces groupes demeurent des généralistes en ce qui concerne le problème public des enquêtes sur la police :

[...] je nous considère pas du tout comme des experts de la question. Ça s'est adonné qu'on a pu faire partie de certaines campagnes. Tout le positionnement médiatique qu'on prenait, de façon

générale, était très axé sur celui de nos connaissances autres. Par la force des choses, y'a fallu qu'on apprenne d'autres choses (entretien 2-ASC).

Au Québec comme en Colombie-Britannique, les acteurs de la société civile se sont heurtés à un manque d'information sur les décès lors d'interventions policières ainsi que sur les processus d'enquêtes liés à ces événements. On constate une situation d'asymétrie au niveau des ressources de savoir entre les groupes de la société civile et ceux des milieux policiers dans le secteur des enquêtes sur la police. En conséquence, l'accroissement du savoir s'est initialement constitué en enjeu pour eux.

Une ressource de savoir spécifique aux groupes de la société civile provient de la couverture médiatique des décès se produisant dans le cadre d'opérations policières. Ainsi, au fil des cas médiatisés, des détails sur les incidents et leurs suites sont notés, documentés et insérés dans une trame narrative plus large. Par-delà l'attention éphémère des médias, l'attention des acteurs s'intéressant au secteur des enquêtes sur la police permet la constitution de ce que Weitzer (2002) nomme un « répertoire culturel » qui sert à la problématisation du mécanisme de contrôle externe en place. L'assemblage de décès ponctuels en une série vise à aller au-delà du fait divers et ainsi d'accroître l'impact du message. En outre, lorsque des chroniqueurs défendent des arguments similaires aux leurs, ils viennent accréditer la position des acteurs qui partagent leurs vues. Dans le débat à propos du mécanisme d'enquête sur la police au Québec, les chroniqueurs et éditorialistes qui se sont prononcés sur le sujet étaient unanimes à favoriser une réforme (Boisvert, 2012; Breton, 2009; Myles, 2009d). La situation est similaire en Colombie-Britannique (Mason, 2009; Mulgrew, 2009).

Les rapports d'enquêtes publiques constituent une seconde ressource de savoir importante pour les acteurs cherchant à faire reconnaître l'existence d'un problème public touchant le contrôle externe de la police. L'utilisation du contenu informationnel de ces enquêtes pour appuyer une revendication est un élément récurrent de l'action publique. Nous y reviendrons au chapitre onze. Il suffit de mentionner ici que, particulièrement au Québec, les groupes de la société civile en faveur d'une réforme puisent abondamment dans le savoir constitué sur une longue période par les enquêtes publiques. Par exemple, un acteur comme la CRAP connaît très bien le corpus des

enquêtes publiques au Québec. De même, le contenu du rapport du protecteur du citoyen de 2010 a été repris dans de multiples interventions publiques d'acteurs favorables au changement. Qu'elles proviennent de recherches menées par l'acteur, du contact avec sa clientèle, des médias ou de rapports, les ressources de savoir ont par la suite été mises à profit pour définir un problème public à propos du contrôle externe de la police.

Organismes gouvernementaux : producteurs de savoir

Le Protecteur du citoyen et la CDPDJ se distinguent en raison de leur capacité de production de connaissance au moyen de l'enquête publique, ce qui les distingue des acteurs de la société civile. La dotation supérieure en ressources de savoir de ces deux acteurs est liée à la possession d'autres types de ressources (matérielles, juridiques, etc.). De 2009 à 2010, le Protecteur a mené une enquête publique ciblée sur le mécanisme en vigueur au Québec et le rapport qui en a résulté (Protecteur du citoyen, 2010) a joué un rôle de premier plan dans l'action publique. La CDPDJ possède également la capacité d'amorcer des enquêtes publiques et de mener de vastes consultations publiques à travers la province sur des thèmes relevant de ses attributions. Ainsi, elle est à l'origine du Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques (Bellemare, 1988) et, plus récemment, a mené une grande consultation sur le profilage racial (Eid, Magloire, & Turenne, 2011). De cette capacité à générer des connaissances de première main sur diverses thématiques liées aux droits de la personne découlent des ressources de savoir. En outre, comme on l'a mentionné avec le rapport de 2010 du Protecteur du citoyen, le savoir ainsi produit peut être repris par d'autres groupes de la société civile pour leur argumentaire.

9.2.2 Ressources matérielles : convertibles en savoir et en capacité de participation

La dotation en ressources humaines et financières permet de séparer les acteurs en deux groupes : ceux qui en possèdent et les autres. Les ressources matérielles sont importantes dans la mesure où elles peuvent être converties en d'autres types de ressources et en capacité de participation. Dans le groupe des acteurs qui disposent de ressources stables, on retrouve la CDPDJ et le Protecteur du citoyen. En tant qu'organismes gouvernementaux financés par l'État, ils disposent de ressources humaines et financières notables et stables. Les syndicats policiers, financés à même les cotisations de leurs membres, se retrouvent également dans le camp des

acteurs bien dotés en ressources matérielles. Même chose pour les chefs de police, qui disposent des ressources de leurs organisations.

En comparaison, les acteurs de la société civile font partie du camp de ceux qui sont peu pourvus en ressources matérielles. Cette faiblesse est un constat récurrent des analyses sur les groupes d'intérêts (Grossman & Saurugger, 2012). On retrouve une asymétrie de ressources matérielles similaire dans le secteur forestier entre les industries autour desquelles sont organisées les politiques forestières et les groupes environnementaux de la société civile (Steel, Pierce, & Lovrich, 1996). Ces limitations influencent l'état d'autres ressources. Ainsi, pour certains acteurs désirant intervenir dans le débat, le manque de ressources matérielles se traduit par l'incapacité d'effectuer de la recherche sur le sujet, et donc de développer le savoir. Par exemple, un répondant a mentionné le manque de ressources pour se préparer adéquatement à un témoignage en commission parlementaire :

C'est sûr que quand on le sait d'avance, quand [...] y'a des organismes qui ont des gens payés pour faire ce qu'y font c'est pas comme nous, qui est un organisme à but non lucratif. Tout est bénévole puis on est appelés une semaine d'avance pour aller là, tsé [...] Donc c'est difficile de se préparer. Toute ça c'est fait à titre de bénévole aussi, alors, moi j'ai ma pratique alors j'peux pas dire, bon, j'arrête toute ça pis je produit un mémoire dans une semaine (entretien 3-ASC).

Une solution au manque de ressources matérielles est le recours au bénévolat. Par exemple, la LDL mise sur des bénévoles pour assurer en bonne partie son fonctionnement : « *la Ligue a pas de ressources. Zéro. Y'a beaucoup de bénévolat là-dedans [...]* » (entretien 10-ASC). Or, le recours au bénévolat constitue une limitation. Le manque de ressources a d'ailleurs forcé la LDL à se retirer des audiences publiques après avoir été reconnue partie intéressée à l'enquête du coroner sur la mort de Fredy Villanueva. La participation exigeait trop de temps. Comme l'admet candidement le même répondant « *[o]n a dû déchanter à l'enquête sur coroner* ».

Un autre acteur très impliqué dans le débat admet fonctionner avec très peu de moyens.

Nous autres, côté financement, là, ça fait un bout qu'on est à sec. C'est pas comme quelque chose de vraiment prioritaire à ce moment-ci. Pour ce qu'on a comme dépenses, tsé ça reste très

modeste. Les principales dépenses qu'on va avoir, ça va être au niveau des demandes d'accès à l'information (entretien 1-ASC).

En raison de son statut, la main-d'œuvre bénévole est par nature plus fluide que le personnel salarié. Avec le temps, l'organisme composé de bénévoles peut connaître un effet de démobilisation et perdre une partie de ses membres, comme ce fut le cas pour la CRAP. La diminution ou le roulement des membres affecte négativement d'autres ressources, comme le savoir et le temps qui peut être consacré aux interventions dans le secteur de politique publique.

Comme la plupart des acteurs de la société civile, la BCCLA et Pivot sont de petits organismes sans but lucratif avec relativement peu de moyens. Néanmoins, ils ne peuvent pas être qualifiés de très précaires. La BCCLA reçoit un financement stable de la *Law Foundation*⁵¹ pour accomplir sa mission et pour soutenir des projets spéciaux. C'est un financement de cette dernière qui a permis à la BCCLA de produire des recherches sur les décès impliquant la police, un élément central du développement de ses ressources de savoir et de sa stratégie de problématisation des mécanismes en place. Cet acteur reçoit également l'appui de bureaux d'avocats qui fournissent des avocats travaillant *pro bono* et du personnel administratif (entretien 26-ASC). L'organisation dispose aussi de ses propres avocats. Pivot reçoit quant à elle du financement directement du public ou à travers les dons d'organisations provinciales et de la *Pivot Foundation (Pivot Legal Society, 2012)*. L'organisation dispose d'une petite équipe de huit employés et les bénévoles sont indispensables à son fonctionnement. Plusieurs de ces derniers disposent d'une formation en droit.

9.2.3 Ressources positionnelles : l'accès aux instances décisionnelles

Les ressources positionnelles sont associées au degré d'accès dont bénéficie un acteur au processus de production des politiques publiques (Knoepfel et coll., 2015). Deux types d'accès peuvent être distingués : l'accès formel, qui a été en quelque sorte institutionnalisé et est donc relativement stable, et l'accès informel, lié aux circonstances. Par exemple, un répondant membre d'un organisme communautaire a mentionné disposer d'un accès aux élus provinciaux à travers les dossiers abordant ses champs de compétence, soit l'itinérance.

⁵¹ La *Law Foundation* est l'organisme de régulation des avocats en Colombie-Britannique. Elle constitue l'équivalent du Barreau au Québec.

[P]arce qu'il y a un plan d'action interministériel en itinérance qui est sorti [...], puis nous on fait notre tour de tous les ministères qui sont impliqués dans ce plan-là, et évidemment Justice et Sécurité publique le sont. Puis ben là, évidemment en discutant on prépare notre réaction, puis y nous disent « de quoi vous voulez parler ? » fait que évidemment on a dit qu'on voulait parler du mécanisme d'enquête et tout ça... (entretien 2-ASC)

Cet accès n'est cependant pas formalisé de quelque façon que ce soit et peut être accordé ou refusé par les décideurs qui n'ont aucune obligation envers l'organisme à ce chapitre. Au Québec, tous les groupes de la société civile se trouvent dans cette situation. Le niveau d'accès aux décideurs est également très variable selon le temps et le sujet, même pour un groupe bien établi comme la BCCLA, comme l'a souligné un ancien responsable de l'organisation : « *[w]e had easy access certainly to the opposition. We had slightly more challenging access to the government but it really depended on the day* » (entretien 26-ASC).

La participation de la BCCLA dans le secteur des enquêtes sur la police témoigne cependant d'une certaine institutionnalisation de la participation. En témoignent le statut officiel dont l'organisation a bénéficié dans le cadre des commissions d'enquête Davies et Braidwood, et le siège qui lui a été octroyé à la table chargée de surveiller la mise en œuvre des recommandations de la commission Braidwood. Un fonctionnaire de la Sécurité publique a d'ailleurs souligné la collaboration extensive existant entre la BCCLA et l'appareil public.

BCCLA has taken a significant interest at all times, they have a significant activity in policing generally, and make recommendations about police-related activities. They have a long-standing relationship of providing input to the policing and security branch and the ministry around policing related activities as well as other issues (entretien 22-O).

Le niveau d'accès de la BCCLA demeure toutefois étroitement associé au contrôle externe de la police en plus d'être fluctuant.

So after the Robert Dziekanski inquiry, we were given a seat at the table that was overseeing the implementation of the recommendations of that inquiry. So sometimes we had really good access. And sometimes we had very limited access depending of the political sensitivity of the issue (entretien 26-ASC).

Cette intégration indique une formalisation de l'accès de l'acteur au processus de production des politiques publiques (Dupuy & Halpern, 2009). Cependant, la variation au niveau de l'accès montre également que l'institutionnalisation demeure fragile et que la BCCLA ne peut prétendre à un statut équivalent à celui des acteurs policiers en ce qui concerne l'accès.

Les organismes gouvernementaux indépendants fournissent un exemple de ressource positionnelle formalisée. Par exemple, la CDPDJ bénéficie d'un accès assez large aux décideurs, notamment en raison de son statut d'organisme quasi constitutionnel relevant de l'Assemblée nationale. À titre d'interlocuteur reconnu pour les questions de droits et de libertés au Québec, cet acteur dispose de plusieurs canaux de communication avec les ministères et organismes gouvernementaux et les décideurs qui se trouvent à leurs têtes. Elle peut notamment créer des forums et convier des ministères à venir y participer. En outre, le Protecteur du citoyen et la CDPDJ ont le mandat d'examiner les projets de lois et de règlements du gouvernement pour se prononcer sur leur respect des droits des citoyens⁵². Ils possèdent donc une capacité formelle à participer au processus de production de l'action publique qui leur est accordée par le cadre juridique en place, même s'ils ne peuvent forcer le gouvernement à tenir compte de leurs recommandations. Ils peuvent donc, s'ils le jugent nécessaire, « s'inviter » de façon formelle dans le processus de production des politiques publiques.

Les acteurs du milieu policier (les chefs de police et, dans une moindre mesure, les associations) sont d'emblée membres du secteur des enquêtes sur la police, c'est pourquoi nous les avons qualifiés de « natifs ». Comme l'examen des ressources de savoir l'a souligné, ce statut repose sur une connaissance directe de la réalité du terrain, elle-même associée à la condition de fonctionnaire de première ligne. Il en découle une position privilégiée sur le processus de production des politiques publiques liées au maintien de l'ordre (Lewis, 2000 ; Smith, 2005).

Les ressources positionnelles concernent deux cibles : les élus et le ministère de la Sécurité publique. Un exemple d'accès institutionnalisé aux élus est fourni par le Conseil sur les services policiers du Québec, instauré en 2008 par une modification à la *Loi sur la police*. Parmi les 21

⁵² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 71 al. 2(6) et *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32, art. 27.3.

membres du Conseil figurent des représentants des municipalités, des directeurs de corps policiers et des délégués syndicaux⁵³. Son rôle est de fournir des avis et recommandations au ministre de la Sécurité publique sur les services policiers dans la province. Cependant, comme l'a souligné un représentant syndical en entrevue (entretien 9-AP), en dehors des instances formalisées, l'accès aux élus dont disposent les associations fluctue selon le contexte, comme pour les groupes de la société civile. Par exemple, des négociations difficiles sur un autre sujet avaient provoqué un éloignement au moment de l'entrevue. Les syndicats peuvent ainsi perdre leur accès pour certains dossiers. Toutefois, en ce qui concerne les réformes du contrôle externe de la police, ils disposent d'importantes ressources positionnelles. L'accès des chefs de police apparaît quant à lui plus stable dans le temps. Comme le souligne un répondant, l'accès aux élus est également associé à une relation d'interdépendance.

On the municipal level, the mayor is on the police board. The mayor hires the chief. The mayors invest in the success of the police department. So you're in general gonna have mayors who are pro-police. The same thing in provincial governments: they are generally gonna be supportive of the police. And even when they are not, in the long term they are invested in the police success. So they have to come up with ways to support that success. Nobody wins if the police are not trusted by the community; if the police are considered to be liars and thugs. It doesn't help the government in any way. It's just scandals. And those are things that bring down governments; results in not being re-elected (entretien 19-O).

L'emprise des acteurs policiers sur le ministère de la Sécurité publique est un élément récurrent dans les entrevues avec les groupes de la société civile au Québec. Cette emprise passerait en partie par l'intégration d'anciens policiers dans la hiérarchie de l'organisation. Selon plusieurs acteurs de la société civile, le ministère serait ni plus ni moins que « noyauté » par la police, et ce, depuis longtemps :

Pour moi le ministère de la Sécurité publique, c'est un ministère qui est noyauté par le lobby policier là, carrément, le monde qui se retrouve sous-ministre c'est du monde qui proviennent des organisations policières, pis ça fait très, très, très longtemps que c'est comme ça, indépendamment du gouvernement qui est en place (entretien 1-ASC).

⁵³ Loi sur la police, RLRQ, c. P-13.1, art. 303.5.

Selon plusieurs acteurs de la société civile, le ministre de la Sécurité publique est entouré de policiers et d'anciens policiers, qui exerceraient de la sorte un quasi-monopole de la fonction-conseil. Le mémoire déposé par la CRAP en commission parlementaire à propos du projet de loi 46 aborde ce sujet, montrant comment les ex-policiers, et tout particulièrement les anciens membres de la Sûreté du Québec, se sont succédé au poste de sous-ministre dans ce ministère (Popovic, 2012). Un participant a insisté sur la forte présence des anciens policiers de la SQ à plusieurs échelons au sein du ministère de la Sécurité publique.

Dans le temps de Villanueva, il y avait Jacques Dupuis, ancien procureur de la couronne, comme ministre. Sous-ministre en titre, un ancien inspecteur-chef de la Sûreté du Québec. Sous-ministre adjoint aux affaires policières, un ancien de la Sûreté du Québec. Chef de cabinet, qui fait le lien entre tout ça, un ancien président de l'association des policiers de la Sûreté du Québec. Pour le moins incestueux ! (entretien 13-ASC)

L'organigramme actuel⁵⁴ du ministère montre que la situation a changé depuis⁵⁵. En effet, du sous-ministre en titre à la directrice de la Direction de la prévention et de l'organisation policière, aucun membre du personnel d'encadrement n'est un ancien policier. Néanmoins, le travail de terrain mené pour cette recherche témoigne d'une perception répandue chez les groupes de la société civile voulant que le ministère public québécois soit sous influence policière. Pour cette raison, il y a une suspicion envers les décisions de l'administration.

En Colombie-Britannique, les acteurs policiers disposent eux aussi d'un accès important aux décideurs, mais cet élément n'est pas considéré comme problématique par les groupes de la société civile comme Pivot et la BCCLA. Lorsque le gouvernement décide d'instaurer un nouveau dispositif de contrôle, il demeure soucieux d'associer étroitement les chefs de police et les milieux syndicaux à son projet de réforme (MacAlister, 2012a : 219). Même si le gouvernement a rapidement annoncé qu'il acceptait les recommandations du rapport Braidwood en juin 2010, l'annonce officielle de la création de l'IIO n'a été faite qu'après la consultation des chefs de police et des syndicats. La BCACP, le chef du détachement provincial de la GRC et la

⁵⁴ En date du 26 janvier 2018.

⁵⁵ Pour y avoir travaillé à titre d'agent de recherche quelques années avant l'affaire Villanueva, nous avons en effet pu constater personnellement que peu de fonctionnaires de carrière sans antécédents policiers y occupaient des postes supérieurs (cadres de niveau 1 à 3 selon la classification du gouvernement du Québec).

BCPA ont salué l'annonce du gouvernement (DeRosa, 2011). Lors de la conférence de presse, le président de la BCPA, Tom Stamatakis, est d'ailleurs présent aux côtés de la première ministre Christy Clark.

Les acteurs policiers disposent d'un accès important aux ministères de la Sécurité publique du Québec et de la Colombie-Britannique, lesquels ont besoin de recevoir une rétroaction des milieux policiers sur une foule de sujets pour effectuer correctement leur travail de surveillance et de régulation. Ainsi, ces ministères sollicitent abondamment les avis et recommandations des policiers pour rédiger des politiques et procédures. À titre d'exemple, au Québec, les procédures du *Guide des pratiques policières* sont rédigées par des comités d'experts formés de juristes et de policiers de diverses organisations réparties sur le territoire québécois. Enfin, la SQ, en tant que police provinciale, est rattachée au ministère de la Sécurité publique. En plus de constituer une ressource positionnelle, cette proximité favorise le rapprochement sur le plan des idées entre le ministère et les organisations policières.

Le statut d'expert de cette catégorie d'acteur lui permet de bénéficier d'un accès aux décideurs et à l'appareil bureaucratique, ce qui se traduit par des ressources positionnelles importantes. Par ces dernières, les directeurs de police et, dans une moindre mesure, les chefs syndicaux, disposent d'un accès direct au processus de production des politiques publiques liées aux enquêtes sur la police, ce qui est conforme au concept de position privilégiée (Lewis, 2000). La position privilégiée de ces acteurs est cohérente avec les pratiques de cogestion généralement observées dans les relations entre le pouvoir politique et sa police (Jobard & de Maillard, 2015). En revanche, comme les deux processus d'action publique examinés dans cette thèse le montrent bien, une telle position ne garantit aucunement un contrôle sur le résultat du processus de réforme.

9.2.4 Ressources de légitimité : parler au nom de l'intérêt général

Ce type de ressource traduit la reconnaissance sociale dont bénéficie un acteur. Elle représente l'autorité morale et le niveau de crédibilité dont dispose l'acteur lorsqu'il se prononce sur une question au nom de l'intérêt général (Knoepfel et coll., 2015). Ainsi, prétendre parler au nom du bien commun ne suffit pas à démontrer la possession d'un capital de légitimité. En effet, dans les

réformes analysées, pratiquement tous les acteurs ont à un moment ou à un autre justifié leur positionnement par la notion d'intérêt public.

La distinction proposée par Jeffrey M. Berry (1977) entre groupes d'intérêts particuliers (*special interests group*) et groupes d'intérêts publics (*public interests group*) permet d'éclairer conceptuellement la ligne de séparation entre les acteurs qui disposent d'une ressource en légitimité et les autres. La première catégorie regroupe tous ceux dont la raison d'être est de défendre des intérêts circonscrits, comme c'est le cas pour les syndicats policiers, tandis que la seconde inclut des groupes qui font la promotion de valeurs générales et diffuses comme les droits de la personne, lesquelles sont difficilement réductibles à une stricte logique de l'intérêt. Dans ce cas de figure, les acteurs peuvent être associés à des ressources de légitimité qui les habilitent à se prononcer au nom d'un groupe désavantagé, du bien commun ou encore à se faire les porte-paroles d'une cause sur la place publique. Dans ce cas, la légitimité est souvent le fruit d'un long engagement public. En l'absence d'un mécanisme formel comme le vote qui permettrait à une clientèle de manifester concrètement son soutien à un groupe qui parle en son nom, elle trouve sa source dans l'historique de l'organisme, d'où sa nature consensuelle.

Parmi les groupes de la société civile, la Ligue des droits et libertés au Québec et la BCCLA en Colombie-Britannique se démarquent particulièrement sur le plan de la légitimité. D'abord, leur mission, la promotion et la protection des droits de la personne, les positionne pour parler au nom de l'ensemble des citoyens. Ils se qualifient ainsi entièrement en tant que groupes d'intérêts publics. Ensuite, les deux groupes d'intérêts publics existent depuis les années 1960⁵⁶. Cette longue histoire a permis l'établissement d'un consensus à propos de leur légitimité. Dans un entretien avec un responsable de la BCCLA, l'ancienneté est d'ailleurs le premier élément mis de l'avant pour présenter l'organisation : « *BCCLA is in Canada the oldest active civil liberties and human rights organization* » (entretien 26-ASC).

Le répondant de la LDL ayant souligné, comme on l'a vu, ses limitations sur le plan matériel a insisté sur le fait que la crédibilité de l'organisation est souvent sa principale ressource pour agir dans la sphère publique :

⁵⁶ La BCCLA a été fondée en 1962 et la LDL en 1963.

Je pense que la Ligue a une grande crédibilité. Je crois que quand elle émet un communiqué de presse, les journalistes le prennent au sérieux. On le retrouve en général le lendemain dans les journaux. Quand on fait un point de presse, les journalistes se déplacent (entretien 10-ASC).

L'arrangement institutionnel et les statuts peuvent également être une source de légitimité. La CDPDJ et le Protecteur du citoyen, les deux organismes gouvernementaux indépendants, sont dans cette situation. Les dirigeants de ces deux organismes sont nommés par un vote nécessitant une majorité des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale. Ce rattachement direct au corps législatif, conjugué à la mission officielle d'intérêt public qui caractérise ces organismes, opère un transfert de légitimité démocratique qui renforce leurs actions et recommandations. Un répondant associé à la CDPDJ a insisté sur la force de légitimation dont bénéficie cet organisme par sa configuration institutionnelle et ses statuts.

Moi je suis nommé par l'Assemblée nationale, par un vote aux deux tiers, mes membres aussi. C'est créé par une loi quasi constitutionnelle, la Charte des droits. Ils sont obligés de nous écouter, c'est dans la charte, etc. Aucune loi ne peut être modifiée ou faite si elle entrave les droits. On est en plein dans notre travail, dans notre champ d'action (entretien 5-OGI).

Ces caractéristiques confèrent un surplus d'autorité aux recommandations formulées par cet acteur. Les entrevues ont permis de souligner que les autres participants à l'action publique étaient bien conscients de la légitimité particulière de ces acteurs, qui les situe dans une catégorie à part. Un répondant dans le camp réformiste a insisté sur le fait que « *[l]eurs propres organismes de surveillance leur disaient qu'il fallait faire ça, la Protectrice du citoyen disait ça et la CDPDJ aussi, disaient qu'il fallait un organisme indépendant* » (entretien 10-ASC). Un ancien chef d'un syndicat policier abonde dans le même sens : « *[...] c'est sûr qu'eux autres, c'est des personnes qui sont écoutées, puis c'est souvent les premières personnes à être entendues, puis ça donne le ton au reste* » (entretien 8-AP).

La légitimité du Protecteur atteint un autre niveau à partir de 2012, lorsque le gouvernement du PQ propose de créer un organisme d'enquête reposant sur le modèle indépendant. En effet, l'assentiment du Protecteur est jugé incontournable au projet de réforme par le ministre de la Sécurité publique lui-même.

Mais moi, il m'apparaissait très important, personnellement, d'obtenir l'aval de la Protectrice du citoyen. Donc on a travaillé très étroitement avec la Protectrice du citoyen. [...] Parce que, pour moi, la Protectrice du citoyen c'est pas juste la bonne conscience du gouvernement. Elle est là pour assurer la protection des citoyennes et citoyens. Donc à partir du moment où le mécanisme qu'on mettait en place recevait son aval, bien ça me confirmait à moi comme ministre que la Protectrice avait le sentiment que ce mécanisme-là allait assurer la protection des citoyennes et citoyens. Pour moi c'est pas juste une question de bonne conscience de l'État, puis on espère avoir l'assentiment de la Protectrice, mais si c'est pas le cas « tough luck » ! Pour moi c'était très important, ça allait au-delà de simplement cette bonne conscience. C'était l'idée même que notre mécanisme allait assurer la protection des citoyennes et citoyens. [...] Pour moi personnellement, la Protectrice du citoyen jouait un rôle très important dans cette commission parlementaire, dans l'élaboration de notre mécanisme. [Le rapport de 2010] on l'a soigneusement analysé quand on a conçu notre mécanisme (entretien 30-É).

L'extrait précédent permet également de souligner l'importance des perceptions sur l'état des ressources de légitimité. Il est clair qu'à ce moment, le Protecteur du citoyen était considéré comme le propriétaire du problème public (Gusfield, 2009) aux yeux du gouvernement, c'est-à-dire l'interlocuteur privilégié sur le sujet. Au-delà d'une question de bonne conscience, le ministre considérait avoir l'obligation morale d'obtenir son assentiment au projet de réforme. Pourtant, même s'il pouvait y avoir un coût politique au fait de ne pas tenir compte de la position de cet acteur, le ministre et le gouvernement dans son ensemble ne faisaient face à aucune contrainte en ce sens. Le jugement personnel du ministre de la Sécurité publique sur la légitimité du Protecteur du citoyen a donc fortement accru l'influence de cet acteur, qui détenait ce qui se rapprochait d'un droit de *veto* sur le projet de réforme.

9.2.5 Ressources interactives : la densité du réseau de contacts

Un acteur qui possède un réseau dense de contacts et qui est perçu comme tel dispose d'un atout pour agir dans l'action publique. Encore une fois, la ressource interactive est imbriquée avec d'autres types de ressources. Par exemple, elle permet d'échanger d'autres ressources avec les partenaires, comme de l'information. En outre, l'appartenance à un réseau étendu et le fait d'être publiquement reconnu comme tel permettent d'accroître la légitimité des acteurs concernés, plus particulièrement chez ses figures de proue. Enfin, la longue présence dans un secteur de politique contribue au développement d'un réseau plus important.

C'est du côté des groupes de la société civile que la ressource interactive a été le plus explicitement mise de l'avant. En effet, la LDL a constitué une coalition formelle de groupes de la société civile sous la bannière de la « Déclaration commune pour un processus à caractère civil, transparent, impartial et indépendant ». Pour rassembler cette coalition de 40 organismes, la Ligue a misé sur son réseau étendu de contacts dans la société civile et sur sa notoriété. Le répondant de la LDL a précisé en entrevue que la mobilisation des ressources interactives pour constituer des coalitions constitue une stratégie d'action « *fondamentale* » (entretien 10-ASC). De plus, le fait d'être porte-parole du front commun contribue à renforcer la légitimité de la Ligue en tant qu'acteur dans le secteur de politique publique. Enfin, comme nous le verrons dans le chapitre dix, la mobilisation des ressources interactives permet une stratégie plus générale de structuration du système d'acteurs. En Colombie-Britannique, les acteurs de la société civile ont également pu miser sur des réseaux de collaboration, mais de façon plus limitée en raison du nombre de groupes restreint. La BCCLA a notamment développé une collaboration étroite avec des groupes autochtones autour du décès de Frank Paul.

9.2.6 Ressources juridiques : l'accès aux ressources juridiques

Comme pour les ressources matérielles, une démarcation existe entre les acteurs qui possèdent des ressources juridiques et les autres. En effet, l'accès à cette ressource est un atout évident pour analyser et faire des recommandations sur un projet de loi gouvernemental. Ainsi, certains acteurs peuvent compter de façon stable sur un service juridique (interne ou externe). C'est notamment le cas pour les organismes gouvernementaux. Tous deux emploient des avocats qui sont notamment chargés d'analyser les projets de loi et les règlements proposés par le gouvernement afin de comprendre les implications qu'ils sont susceptibles d'avoir. Les chefs de police et les syndicats possèdent également un accès stable à des services juridiques. La situation est différente pour les groupes de la société civile qui dépendent de bénévoles sur ce plan. La LDL compte ainsi sur certains bénévoles qui ont une connaissance du droit, mais ne dispose pas d'un service juridique. En Colombie-Britannique, les deux organismes les plus visibles dans l'action publique, la BCCLA et Pivot, disposent d'un accès à des ressources juridiques (entretiens 16, 24 et 26-ASC). Plusieurs de leurs membres sont avocats et, dans le cas de la BCCLA, des bureaux d'avocats de la province leur fournissent à l'occasion des services gratuits.

Dans l'ensemble, on constate que les acteurs de la société civile de la Colombie-Britannique se démarquent de ceux du Québec sur le plan des ressources juridiques.

9.2.7 Ressources temporelles : participation intensive et extensive

Cette catégorie recouvre essentiellement deux dimensions de la participation qui sont intimement liées au temps, que nous avons choisi de distinguer. La première, l'intensité, est liée à la quantité de temps qu'un acteur peut consacrer à ses interventions dans l'action publique. Ce volet est lié aux ressources matérielles disponibles et aux contraintes de l'environnement de l'acteur. Ainsi, les ressources matérielles peuvent être échangées contre de la disponibilité, par exemple en ayant du personnel dont le rôle est de participer à l'action publique. La seconde, l'extensivité, est corrélée avec l'ancienneté de la présence d'un acteur dans un secteur de politique publique. Cette ancienneté peut à son tour bonifier d'autres ressources sur le long terme. En effet, elle alimente des dynamiques d'apprentissages (Hassenteufel, 2011), permet le développement d'un réseau, favorise l'établissement d'une crédibilité, etc.

Les acteurs policiers, on l'a vu, sont des natifs du secteur de politique publique. La présence extensive va de soi. Leurs ressources matérielles importantes facilitent cette participation extensive. Les groupes de la société civile sont dans une situation très différente. Peu dotés en ressources et ayant des missions souvent éloignées du contrôle externe de la police, ils sont particulièrement touchés par le manque de disponibilité. Les participants en manque de temps peuvent se faire « écraser » par des acteurs mieux dotés sur ce point (Knoepfel et coll., 2015). Par exemple, le retrait de la LDL de l'enquête du coroner Perreault, associé à un manque de ressources, témoigne de cette asymétrie. Même chose pour le commentaire du répondant (entretien 3-ASC) présenté plus haut, qui manquait de temps pour préparer une intervention en commission parlementaire. De plus, même un acteur même bien doté en ressources matérielles peut faire l'objet de contraintes externes suffisantes pour n'avoir qu'une présence très limitée dans un secteur dans lequel il intervient.

En plus d'une faible capacité à intervenir de façon intensive, la plupart des acteurs de la société civile ont également peu d'ancienneté dans le secteur de politique publique. Entrés de multiples façons (clientèle, intérêts professionnels, droits de la personne, militantisme), la plupart ont une

présence tout au plus ponctuelle dans le secteur. Parmi eux, ce sont surtout des groupes de défense des droits et libertés qui ont une présence suffisamment soutenue pour en tirer une ressource temporelle. Au Québec, le mandat de la LDL centré sur le respect des droits et libertés l'a menée à s'intéresser aux questions concernant la police dès sa création dans les années 1960. La clientèle de la LDN est quant à elle préoccupée depuis longtemps par les enquêtes menées par la police lors d'incidents critiques, estimant que « *ça fait presque 30 ans que nous parlons de ça* » (entretien 4-ASC). De leur côté, les mandats de la BCCLA et de Pivot les ont conduits, dès leur fondation, à s'intéresser au thème des inconduites policières et aux moyens institutionnels mis en place pour intervenir sur le sujet. Ainsi, la BCCLA a été créée en réponse aux actions de la GRC envers les Doukhobors, une minorité religieuse d'origine russe, tandis que les interactions problématiques entre les habitants du *Downtown Eastside* de Vancouver et le VPD constituent un élément fondamental de la mission de Pivot depuis sa création. Le premier rapport du groupe (Pivot Legal Society, 2002) portait d'ailleurs sur ce sujet. En conséquence, au Québec comme en Colombie-Britannique, l'attention des trois principaux groupes de défense des droits et libertés se focalise sur le sujet depuis longtemps, au moins de façon épisodique. Plus récente, la CRAP compense son peu d'ancienneté par une présence continue, associée à une forme de spécialisation sur le type d'incident ayant suscité sa création. L'arrivée et, surtout, la persistance d'acteurs de la société civile viennent contrebalancer l'avantage historique dont disposent les syndicats et directeurs policiers à titre de « natifs » du secteur (Smith, 2005).

La CDPDJ et le Protecteur du citoyen s'intéressent depuis longtemps de façon ponctuelle au contrôle externe de la police. Ainsi, suite au décès d'Anthony Griffin, la CDPDJ a mis sur pied le Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques, lequel produira le premier rapport Bellemare (Bellemare, 1988). Ce rapport, de même que les deux enquêtes subséquentes de la CDPDJ (2004, 2011) sur le profilage social et racial, aborde le thème du contrôle externe de la police. Le Protecteur du citoyen porte également un intérêt aux mécanismes de contrôle externe de la police depuis un certain temps. Ainsi, il a participé en 1997 au débat entourant les modifications apportées à la Loi de police en matière de déontologie policière (Protecteur du citoyen, 2010 : 5). Cependant, l'intervention du Protecteur dans la réforme analysée est directement liée à l'affaire Villanueva et ses suites. Enfin, les ressources matérielles de ces organismes gouvernementaux indépendants leur permettent de participer de

façon intensive à l'action publique, l'enquête publique du Protecteur et les mémoires déposés en commission parlementaire en étant de bons exemples. Ils ont donc d'importantes ressources de nature temporelle.

9.3 Comment les ressources permettent de positionner les acteurs

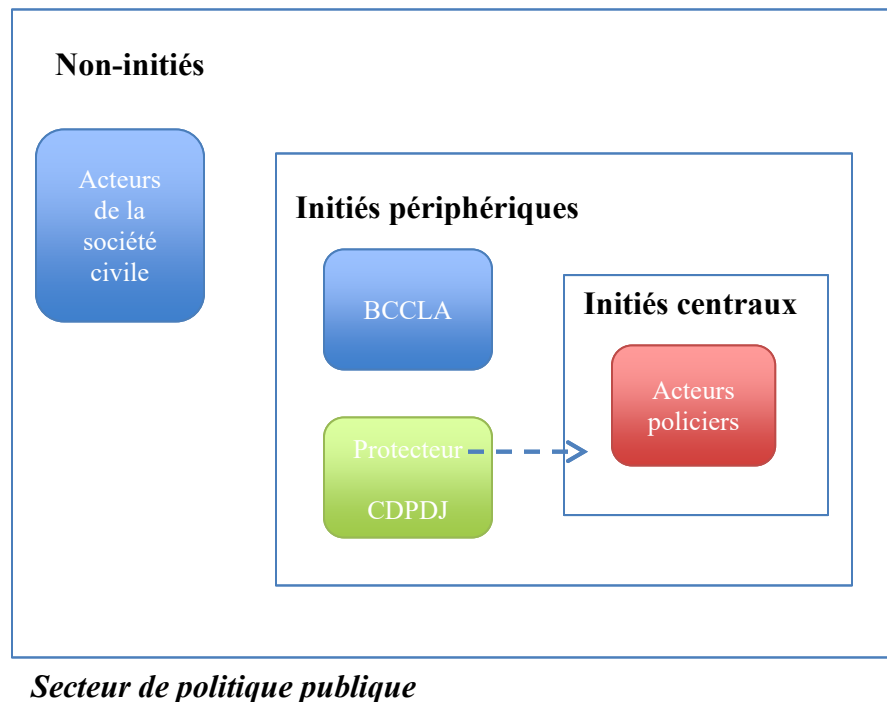
Cette dernière section utilise l'analyse des ressources des acteurs pour discriminer ceux-ci et déterminer leur position respective dans le secteur de politique publique. En effet, plusieurs travaux de recherche associent la forte dotation en ressources à un biais positif dans l'accès au processus décisionnel (Dür & Mateo, 2012; Greer, da Fonseca, & Adolph, 2008; Schattschneider, 1960). C'est cet accès différencié que traduit le concept de positionnement. Ce dernier permet également de tenir compte de l'influence du niveau de ressources sur le type de stratégie privilégiée (Dür & Mateo, 2013).

Pour établir les positionnements, la distinction habituelle entre initiés et non-initiés (Dupuy et Halpern, 2009) manque de finesse pour traduire les divergences constatées. C'est pourquoi nous avons choisi d'ajouter un nouveau statut à cette dichotomie en subdivisant les initiés entre « centraux » et « périphériques » en nous inspirant des travaux de Maloney et de ses collaborateurs (1994). Précision importante, ces termes servent ici à définir plus qu'un type général de stratégie, comme l'entendent par exemple Grossman et Saurugger (2012), et vont au-delà d'un simple statut octroyé par la bureaucratie, dans la foulée de Maloney et de ses collaborateurs (1994). La position d'un acteur découle du postulat que l'ensemble de ses ressources, mises ensemble, définit sa capacité d'influence (Jobert & Muller, 1987).

Les **initiés centraux** sont des intervenants jugés incontournables dans le processus de politique publique et leur opinion a beaucoup de poids auprès des décideurs. Les **initiés périphériques**, relativement bien pourvus en ressources, bénéficient également d'un accès formel au processus, mais pour des questions plus circonscrites et avec une influence variable. Les **non-initiés**, dont les ressources réduites en font des acteurs au pouvoir limité lorsqu'ils sont considérés individuellement, ne bénéficient pas quant à eux d'une forme d'accès institutionnalisée au processus même s'ils peuvent, pour un sujet précis et de façon occasionnelle, être admis dans

une consultation. La figure ci-dessous montre comment l'analyse en termes de ressources permet de situer les acteurs.

Figure 4 Positionnement des acteurs dans le secteur



Le positionnement initial des acteurs policiers est celui d'initiés centraux. Il revêt également une composante multisectorielle, en ce sens qu'il s'étend à plus d'un secteur de politique publique (Maloney et coll., 1994). En effet, la participation des acteurs policiers est garantie non seulement en ce qui concerne le contrôle externe de la police, mais également pour une large variété de questions touchant le maintien de l'ordre. Ce positionnement s'appuie sur certaines ressources clés, en particulier sur le savoir découlant de la pratique professionnelle d'un travail qu'ils sont les seuls à effectuer. Ils en tirent un avantage par rapport aux initiés périphériques et aux non-initiés, dont la crédibilité pour intervenir dans le secteur repose en partie sur leur capacité à combler un déficit à ce niveau. Les policiers bénéficient également d'une asymétrie d'information face à l'appareil bureaucratique gouvernemental et au corps des élus dans son ensemble. L'accès au processus de production des politiques publiques de ces acteurs est étendu et formalisé, un constat qui est conforme au concept de position privilégiée (Lewis, 2000). Ce

positionnement favorise les stratégies internes selon la distinction de Grossman et Saurugger (2012), c'est-à-dire ciblant directement le gouvernement. Enfin, dans le secteur de politique publique des enquêtes sur la police, il en découle une situation paradoxale où les cibles des mécanismes de contrôle exercent, en tablant sur une asymétrie d'information, une emprise auprès de ceux ayant la capacité d'amorcer les réformes de ces mêmes mécanismes. Au final, le contrôlé est historiquement en position d'influence face au contrôleur, tout en étant chargé d'assurer le fonctionnement du dispositif de contrôle. Ce schéma correspond au problème fondamental capté par la théorie du principal-agent (Brouard, 2010), c'est-à-dire que les acteurs policiers (l'agent) peuvent utiliser leur avantage sur le plan de l'information pour échapper, au moins en partie, au contrôle des élus représentant le grand public (le principal).

Parmi les groupes de la société civile, deux acteurs spécialisés dans la défense des droits de la personne en Colombie-Britannique (la BCCLA et Pivot) se démarquent sur le plan des ressources, qui leur permettent d'occuper une place prédominante mentionnée dans un camp réformiste qui compte relativement peu de participants. Tous deux ont également une longue expérience du secteur, qui provient de leur participation aux mécanismes de traitement des plaintes, à la fois auprès des organisations policières et avec l'OPCC. En conséquence, ces acteurs bénéficient d'un positionnement d'initiés périphériques. Ce statut a d'ailleurs été confirmé en entrevue : « *[i]n BC there are two civil rights organizations that are the main speakers for the civil rights: the Pivot Legal Society, and BCCLA. These are the two key stakeholders on that side* » (entretien 19-O). À ce titre, ils disposent d'une influence moindre que celle des initiés centraux, mais plus étendue que les autres acteurs de la société civile. Les choix stratégiques des initiés périphériques apparaissent plus larges, puisqu'ils peuvent théoriquement privilégier les deux voies. Enfin, comparativement à Pivot, la BCCLA est dotée d'une plus grande capacité d'intervention dans l'action publique, comme en témoigne l'institutionnalisation plus poussée de sa participation.

Pour les autres groupes de la société civile des deux cas, une limitation sur le plan des ressources est constatée. Il en résulte un statut de non-initié qui les situe à la marge du processus de production des politiques publiques. En outre, une asymétrie au niveau des ressources de savoir par rapport aux groupes policiers a été identifiée. Face à ce constat, l'accroissement de cette

catégorie de ressources constitue un objectif logique pour les acteurs de la société civile. En outre, leur positionnement en marge fait en sorte qu'ils sont plus susceptibles de privilégier les stratégies externes et de rechercher des lieux alternatifs à partir desquels ils pourront influencer le processus de politique publique.

Le dernier positionnement concerne les organismes gouvernementaux indépendants. En effet, l'analyse montre que ceux-ci possèdent plusieurs ressources faisant défaut aux groupes de la société civile et met en lumière le potentiel que recèle leur intervention dans l'action publique. De fait, les organismes gouvernementaux indépendants ont une capacité d'influence nettement supérieure à celle des autres acteurs en faveur du changement, ce que traduit leur statut d'initiés périphériques. À ce titre, on peut théoriquement s'attendre à ce que ces acteurs adoptent à la fois des stratégies internes et externes. En revanche, en raison de leur statut et de l'existence d'un accès formel au processus de production des politiques publiques, les stratégies internes sont la voie logique. Au Québec, l'influence des OGI se manifeste à partir de 2009, lorsque le Protecteur et la CDPDJ décident d'« entrer dans le jeu » pour peser de tout leur poids en faveur d'une réforme majeure de la politique publique. En revanche, après le changement de gouvernement la légitimité accordée au Protecteur, liée à l'importance que revêt pour le ministre de la Sécurité publique son assentiment au projet de réforme, le rapproche davantage d'un initié central. C'est ce que traduit la flèche pointillée dans la figure 4. Enfin, précisons que l'ombudsman de l'Ontario, même s'il est un OGI dans sa province, n'intervient pas complètement à ce titre dans les deux réformes analysées. Au Québec et en Colombie-Britannique, il est réduit à ses ressources de légitimité et de savoir⁵⁷. Dans cette situation, il est limité aux stratégies externes, visant essentiellement le grand public et d'autres acteurs mobilisés pour le changement.

9.4 Conclusion

L'examen des systèmes d'acteurs a permis de présenter les trois catégories principales de participants : les acteurs des milieux policiers (directeurs de police et chefs syndicaux), les groupes de la société civile (catégorie qui inclut les proches de victimes d'incidents critiques) et les organismes gouvernementaux indépendants, qui sont plus précisément des organismes

⁵⁷ Ressources qui reposent sur son statut, ses deux rapports (Marin, 2008, 2011) et sa connaissance personnelle du sujet.

d'intermédiation associés à la défense des droits des citoyens. À partir de 2008 au Québec et de 2003 en Colombie-Britannique, deux réseaux d'action publique opposés sont en place, l'un de nature réformiste et l'autre plus conservateur.

Un aspect sur lequel les cas se distinguent concerne la participation soutenue des organismes gouvernementaux indépendants, ce qui est une particularité du Québec. Parmi ces acteurs, le Protecteur du citoyen a occupé une position clé dans la réforme. Le cas québécois se caractérise également par la présence d'un plus grand nombre de groupes de la société civile dans le secteur de politique publique, même si la participation de plusieurs d'entre eux est demeurée limitée. En Colombie-Britannique, deux groupes de défense des droits de la personne bien établis, la BCCLA et Pivot, occupent une place prépondérante dans un ensemble qui compte moins de joueurs. En outre, la participation de la BCCLA s'est graduellement institutionnalisée au fil de l'action publique, augmentant ainsi son influence sur la réforme.

Enfin, l'analyse du secteur sur la base des ressources et du positionnement permet également d'expliquer pourquoi, en dehors de conjonctures exceptionnelles, la stabilité caractérise les politiques publiques associées au contrôle externe de la police. Essentiellement, ceux appelés à subir directement les contraintes⁵⁸ de la politique, les acteurs policiers, occupent une position centrale dans le secteur. Comme le soulignent Baumgartner et Jones (1993), un tel agencement va favoriser la stabilité ou un changement graduel des politiques publiques. C'est pourquoi, en l'absence d'un élément perturbateur, il en découle des pratiques de gestion des politiques publiques « en circuit fermé », associant chefs de police, syndicats et administration publique (Jobard & de Maillard, 2015) dans une dynamique qui favorise grandement le maintien du dispositif en place.

Ces constats offrent une piste pour comprendre le comportement des acteurs, qui est abordé dans le prochain chapitre. En effet, l'analyse des stratégies permet d'analyser plus en profondeur le changement d'état des secteurs constaté dans le chapitre huit. Plus spécifiquement, le chapitre dix expose de quelles façons les acteurs ont cherché à exploiter les opportunités qui s'offraient à

⁵⁸ Que l'on peut également définir selon la proposition de Wilson (2000) comme ceux qui assument les coûts (concentrés) de la politique. Selon ce schéma, la population dans son ensemble reçoit de son côté des bénéfices (diffus).

eux pour provoquer ou au contraire limiter la réforme. La perspective sociologique permet également de revenir plus en détail sur le lien que nous avons déjà constaté entre la crise et l'enquête publique. En effet, le chapitre expose des stratégies spécifiquement centrées sur l'enquête en tant que processus, montrant qu'elles visent à tirer profit d'une capacité à infléchir un rapport de force stabilisé.

CHAPITRE 10 : COMPORTEMENT STRATÉGIQUE

Ce chapitre poursuit l'analyse micro-situationnelle en s'intéressant cette fois aux comportements des participants à l'action publique. Le chapitre précédent a identifié trois catégories d'acteurs (policiers, groupes de la société civile et organismes gouvernementaux indépendants) et, sur la base de l'examen de leurs ressources, a permis de les discriminer en termes de capacité d'action. L'opération a permis de définir trois types de positionnement dans le secteur de politique publique, lesquels donnent également des indications quant au type de stratégie générale (interne ou externe) privilégiée par les acteurs. Nous allons maintenant voir ce que font concrètement les acteurs avec leurs ressources. L'analyse comporte deux volets : le premier propose une vue d'ensemble du comportement stratégique dans les deux réformes étudiées ; le second, offrant une lecture plus fine, est centré sur des actions précises qui sont destinées à infléchir le rapport de force dans le secteur de politique publique.

La première partie (10.1) repose sur une démarche d'inventaire des comportements observés dans les processus d'action publique ayant mené à la création du BEI au Québec et de l'IIO en Colombie-Britannique. Elle propose une classification fondée sur un ensemble de modes d'action, de stratégies et de comportements. Le recours à la classification permet d'affiner les deux stratégies générales (interne et externe) identifiées dans le chapitre précédent en mettant en évidence des registres comportementaux. L'organisation de l'ensemble de l'information dans un tableau commun permet également de porter un regard comparatif sur les deux cas. Ce premier travail analytique nous amène à concentrer notre attention sur des stratégies particulières destinées à infléchir un rapport de forces jugé défavorable qui ont été déployées par des acteurs de la société civile.

La seconde partie du chapitre (10.2) est consacrée à l'analyse détaillée de trois stratégies, à savoir le développement des ressources de savoir, la structuration du réseau d'acteurs et le recours à l'enquête publique en tant que point d'accès alternatif au processus de production des politiques publiques. Ces stratégies, qui regroupent chacune un ensemble de comportements, se veulent autant de réponses à un rapport de forces jugé défavorable par leurs auteurs. Elles sont donc étroitement liées à la position occupée par les acteurs mobilisés en faveur d'un changement majeur. Ainsi, le chapitre précédent a souligné la place qu'occupe le savoir dans le processus de

qualification d'un acteur en tant qu'interlocuteur reconnu. La première stratégie montre donc comment certains acteurs ont cherché à bonifier l'information dont ils disposaient sur le secteur de politique publique. D'autres se sont également organisés entre eux dans le but d'accroître leur influence sur processus d'action publique. Enfin, la recherche d'une voie d'accès alternative à l'influence se traduit par des comportements liés à l'enquête publique, dont le déclenchement constitue la première étape. Lorsque cette démarche est couronnée de succès, l'enjeu se déplace vers l'obtention d'un statut, qui constitue le point d'entrée vers cette arène. Celle-ci offre alors de nouvelles possibilités d'action, de même que des ressources de légitimité, aux acteurs politiquement désavantagés qui l'investissent. Le chapitre se termine par une conclusion qui récapitule les principaux constats.

10.1 Modes d'action, stratégies et comportements

Cette première section du chapitre porte sur ce qui caractérise le comportement stratégique des acteurs dans le secteur des enquêtes sur la police. À partir des traces repérables dans les médias, des entretiens de recherche et de la documentation, l'objectif est de répondre à une question somme toute simple : qui fait quoi dans les réformes des enquêtes sur la police ? Les résultats de la démarche de collecte et d'analyse sont rassemblés dans un tableau synthèse (tableau huit ci-dessous) qui permet de visualiser la comparaison entre les deux cas. L'inventaire n'a pas la prétention d'être exhaustif, puisque certains comportements ont pu « passer sous le radar » du matériel rassemblé. Cependant, la démarche offre la possibilité de relier des types d'acteurs et des positionnements à des registres comportementaux (Grossman & Saurugger, 2012).

Les stratégies et comportements sont organisés selon quatre modes d'action génériques qui se différencient en fonction de leur cible. L'action directe regroupe des stratégies ciblant le gouvernement de façon à tenter de l'influencer dans un sens jugé souhaitable. L'action indirecte vise quant à elle une portion plus ou moins grande de la population afin de la convaincre du bien-fondé d'une position particulière. Comme son nom l'indique, l'action mixte concerne des stratégies combinant les deux modes d'action précédents. Enfin, le contact avec le matériel empirique nous a conduits à modifier cette classification somme toute commune dans les travaux en sociologie de l'action publique (Hassenteufel, 2011) pour ajouter un quatrième mode d'action, dit « de coordination ». Ce dernier regroupe des stratégies et des comportements qui ne visent

pas le gouvernement ou le grand public, mais plutôt d'autres acteurs partageant un positionnement général commun. Selon les mêmes mécanismes mis en évidence dans le cas des coalitions plaidantes (Sabatier et Weible, 2007), le fait de structurer un ensemble d'acteurs et d'assurer un certain niveau d'interactions entre eux permet la formalisation de réseaux d'action publique. La coordination n'est toutefois pas synonyme de parfaite adéquation entre les positions des acteurs qui se coordonnent et des divergences peuvent continuer d'exister. Ainsi, un intérêt partiellement commun peut suffire, comme le souligne bien le concept de réseau d'enjeu (Marsh & Rhodes, 1995; Waarden, 1992).

Hassenteufel (2011 : 194-198) propose sept types de stratégies⁵⁹ : le lobbying, la consultation publique, l'action conflictuelle, l'action juridique, la manifestation, l'action symbolique et les prises de position publiques. Cependant, cette typologie ne permet pas de rendre compte de toutes les stratégies identifiées dans les cas. Nous avons donc remodelé cette proposition pour créer de nouvelles catégories. Une stratégie identifiée qui ne correspond pas aux typologies disponibles est, par ailleurs, bien attestée par d'autres approches en analyse des politiques publiques. En effet, la recherche de voies alternatives d'accès à l'influence (*venue shopping*) constitue à nos yeux manifestement une stratégie à part entière chez les individus et groupes mobilisés en faveur du changement (Baumgartner & Jones, 1993 ; Pralle, 2003).

Trois stratégies mises en évidence par les cas ont quant à elles suscité la création de nouveaux concepts. Elles concernent les modes d'action de coordination et indirects. La première, appelée « consolidation du savoir », vise comme son nom l'indique à permettre à un ensemble d'acteurs d'augmenter son impact à moyen ou long terme par le développement et le partage des ressources de savoir. La seconde, la « structuration du réseau d'acteurs », se traduit par des efforts déployés par les acteurs pour se coordonner entre eux dans leur action de façon à accroître leur impact dans l'action publique. De même, la stratégie de « pression à relais » consiste à contacter des segments de la population pour que ceux-ci interpellent les acteurs politiques à la place de l'acteur, un peu à la manière d'un relais.

⁵⁹ Bien qu'Hassenteufel utilise le terme « mode d'action », nous avons jugé ce dernier plus approprié pour traduire le concept associé à un niveau supérieur de généralité.

Tableau 8 Inventaire comparatif du comportement stratégique des acteurs

(AP : acteurs policiers ; ASC : acteurs société civile ; OGI : organismes gouvernementaux indépendants)

Modes d'action	Stratégies	Comportements (Québec)	Comportements (Colombie-Britannique)
Action directe	Lobbying	▪ Rencontrer les décideurs (AP, ASC, OGI)	▪ Rencontrer les décideurs (AP, ASC)
	Consultation publique	▪ Participer aux commissions parlementaires (AP, ASC, OGI) ▪ Commenter les projets de loi et règlements (OGI)	
	Action juridique	▪ Dépôt de plaintes en déontologie policière (ASC) ▪ Contester l'enquête publique du coroner (AP)	▪ Dépôt de plaintes en déontologie policière aux instances fédérale et provinciale (ASC) ▪ Représenter légalement des victimes (ASC)
	Utilisation de voies alternatives d'accès à l'influence (<i>venue shopping</i>)	▪ Demander une enquête/tenter d'élargir son mandat (ASC) ▪ Obtenir le statut de partie intéressée à l'enquête publique (AP, ASC) ▪ Utiliser l'enquête publique comme véhicule pour une solution (ASC)	▪ Demander une enquête (ASC, OGI) ▪ Obtenir le statut de partie intéressée à l'enquête publique (AP, ASC) ▪ Utiliser l'enquête publique comme véhicule pour une solution (ASC)
Action indirecte	Action symbolique	▪ Organiser des événements symboliques : marche avec la famille du défunt, tournoi de dés dans un parc (ASC)	
	Pression « à relais »	▪ Organiser une campagne nationale d'envoi de lettres aux autorités provinciales (ASC) ▪ Faire appel aux citoyens pour qu'ils interpellent les élus municipaux lors du conseil de ville (ASC)	▪ Campagne de collecte d'affidavit sur les inconduites policières (ASC)
Action mixte	Prise de position publique	▪ Diffuser sa position grâce aux médias, sites web, communiqués (AP, ASC, OGI) ▪ Rendre public un rapport d'enquête (OGI)	▪ Diffuser sa position grâce aux médias, sites web, communiqués (ASC) ▪ Rendre public un rapport de recherche (ASC) ▪ Tournée provinciale d'information sur les incidents critiques (ASC)
	Manifestation	▪ Organiser une manifestation (ASC)	
Action de coordination	Consolidation du savoir	▪ Créer un groupe de travail sur le mécanisme d'enquête (ASC) ▪ Développer une position commune (AP, ASC) ▪ Échange d'expertise (ASC, OGI) ▪ Utilisation de l'enquête publique pour interroger le fonctionnement du mécanisme (enquête sur l'enquête) (ASC) ▪ Mener une enquête systémique (OGI) ▪ Collecter de l'information sur les incidents critiques et les mécanismes de contrôle (ASC)	▪ Commanditer de la recherche universitaire sur les incidents critiques et les mécanismes de contrôle (ASC) ▪ Développer une position commune (AP, ASC) ▪ Échange d'expertise (ASC)
	Structuration du réseau d'acteurs	▪ Former une coalition d'organismes de la société civile appuyant la réforme (ASC) ▪ Recruter de nouveaux joueurs pour élargir le système d'acteurs (ASC)	▪ Former une coalition d'organismes de la société civile appuyant la réforme (ASC) ▪ Créer un regroupement des forces syndicales policières (AP)

Inspiré de Hassenteufel (2011) et Grossman et Saurugger (2012). Les éléments en gris sont analysés plus en détail dans la seconde partie du chapitre.

Un premier constat général que permet de formuler le tableau concerne la diversité du comportement stratégique. En effet, l'éventail constaté est large puisque les quatre modes d'action ont été mis à profit par l'un ou l'autre des acteurs dans le cadre de dix stratégies distinctes. Au Québec, toutes les stratégies génériques identifiées par Hassenteufel (2011) en sociologie de l'action publique sont présentes, à l'exception notable de l'action conflictuelle qui regroupe des comportements comme la grève, le boycott et la destruction de biens. Pour le cas de la Colombie-Britannique, le registre observé apparaît un peu plus réduit, puisque l'action symbolique, la manifestation et la consultation publique n'ont pas été repérées non plus au cours de la période retenue. Dans le cas de la consultation, il s'agit d'un effet du découpage temporel de la thèse. En effet, il y a bien eu un processus consultatif au cours duquel des acteurs de la société civile ont été invités à partager leurs idées avec le gouvernement, mais celui-ci s'est tenu *après* le passage de la loi créant l'IIO, ce qui le situe hors de la période analysée.

10.1.1 Acteurs de la société civile : un registre « bruyant » et étendu

L'éventail des comportements varie suivant le type d'acteur et la position occupée dans le système. Dans l'ensemble, le registre des groupes de la société civile est le plus étendu. À travers les deux cas, c'est le type d'acteur qui a déployé la plus grande diversité comportementale. Des stratégies associées à tous les modes d'action sont constatées. Toutefois, ce ne sont pas tous les acteurs pris individuellement qui ont fait preuve d'une grande diversité dans leurs actions, quelques-uns d'entre eux⁶⁰ concentrant la plus grande part des comportements. Au Québec, où tous ces acteurs sont positionnés en tant que non-initiés, le registre constaté est plus « bruyant » (Boussaguet, 2008) comme en témoignent les actions symboliques et la manifestation. Par exemple, la CRAP a mené plusieurs actions dans un registre bruyant, surtout au plus fort de l'affaire Villanueva. La démarche s'inscrit dans une recherche d'attention à la fois des autorités et de la population, généralement en utilisant les médias d'information comme relais. On observe aussi des comportements visant la consolidation du savoir, stratégie associée comme on l'a vu à une qualification en tant qu'interlocuteur reconnu (donc à une institutionnalisation de la participation) et à une éventuelle reconnaissance en tant qu'initié périphérique. Le repérage des comportements montre que les groupes de la société civile, même ceux *a priori* marginaux

⁶⁰ Comme la LDL, la CRAP et Montréal-Nord République au Québec, ainsi que la BCCLA et Pivot en Colombie-Britannique.

comme la CRAP, cherchent à être reconnus dans le secteur des enquêtes sur la police. Cet objectif sera atteint pour certains d'entre eux, comme le montre leur participation, en 2011 et en 2013, aux audiences en commission parlementaire. Au terme de l'exercice, ils se sont rapprochés, selon les termes de la typologie retenue, d'un statut d'initiés périphériques.

Dans l'ensemble, le registre des acteurs de la société civile en Colombie-Britannique est un peu moins étendu qu'au Québec. Un plus grand accès aux décideurs par les deux principaux acteurs a sans doute rendu certaines stratégies moins utiles. En effet, l'examen des ressources positionnelles a souligné le fait que Pivot et la BCCLA disposent d'un accès plus étendu aux élus et décideurs, quoique d'intensité variable selon le moment. Leur positionnement d'initiés périphériques les pousse davantage vers l'action directe, même si les trois autres modes ne sont pas délaissés. Cet accès fait en sorte que le lobbying est une stratégie à la portée de Pivot et de la BCCLA. Elle est d'ailleurs identifiée comme un important moyen d'action de ces acteurs :

Our organization and the BCCLA are the two civil rights civil society organizations that were involved and really pushed for independent investigations of the police. So we have done that in two ways. We have done that through individual representation [and] interaction with the government. We could call it lobbying, but it's not so much lobbying as government relations. We talk to the bodies like the police complaints commissioner's office, to the provincial government that is responsible for setting the regulation and the law around policing in the province, so it's engaging with the provincial government to talk about what regulation and system should be in place (entretien 16-ASC).

10.1.2 Organismes gouvernementaux indépendants : un éventail contraint

Le comportement des organismes gouvernementaux indépendants est contraint par leurs statuts. En effet, le cadre légal qui établit ces organismes détermine l'étendue de leur palette d'intervention. Le positionnement d'initié périphérique souligne la capacité de ce type d'acteur à entrer dans le secteur de sa propre initiative et le fait qu'il soit entendu (mais pas nécessairement écouté) lorsqu'il se prononce. Au Québec, le Protecteur du citoyen et la CDPDJ ont employé des stratégies associées aux modes d'action directe, comme on peut s'y attendre d'un acteur doté de moyens importants (Dür & Mateo, 2013), mais aussi mixte. La production de rapports par ces organismes en est un bon exemple. En effet, ceux-ci sont destinés à la fois au gouvernement, qui constitue une cible naturelle pour ces acteurs, et la population dans son ensemble. Les groupes de

la société civile font également partie du public de ces documents, qu'ils utilisent comme appui pour la problématisation, comme nous le verrons dans le chapitre onze. En revanche, le mode d'action indirect est laissé de côté par ces acteurs. Le niveau d'autonomie des organismes gouvernementaux indépendants est également à souligner. Ainsi, la consolidation du savoir du Protecteur s'est effectuée grâce à une enquête systémique qu'il a lui-même amorcée et des échanges d'expertise ont eu lieu avec un autre organisme gouvernemental indépendant, l'ombudsman de l'Ontario.

10.1.3 Acteurs policiers : un registre « feutré » qui laisse place à d'autres modes d'action

Les acteurs des milieux policiers ont dans l'ensemble fait preuve d'un registre plus restreint que ceux de la société civile. Ils ont privilégié des comportements que l'on pourrait, à la suite de Boussaguet (2009), qualifier de « feutrés », c'est-à-dire qui délaissent le mode d'action indirect au profit d'interventions plus discrètes auprès des décideurs, souvent dans des espaces institutionnalisés à cet effet. Dans les deux cas, les groupes policiers ont fait du lobbying et ont pris part aux enquêtes publiques. Au Québec, ils ont également participé aux consultations publiques dans le cadre des commissions parlementaires en plus d'utiliser l'action juridique en contestant devant les tribunaux des éléments de l'enquête publique du coroner sur la mort de Fredy Villanueva (Myles, 2013). Il s'agit d'un registre tout à fait cohérent avec leur position d'initiés centraux dans le secteur. De façon moins intuitive, nous avons pu constater la présence de stratégies associées aux modes d'action mixte (au Québec) et de coordination (dans les deux cas).

Au Québec, le repérage des comportements montre qu'ils ont aussi pris position publiquement, une stratégie associée au mode d'action mixte. En effet, ces interventions très visibles présentaient leur position tant au grand public qu'au gouvernement. Elles peuvent être qualifiées de contre-publicisations, puisqu'elles répondaient aux arguments du camp opposé en tentant de miner leur crédibilité. Comme le montre l'extrait ci-dessous, le mécanisme projeté a été présenté par des acteurs syndicaux comme étant le produit d'acteurs marginaux opposés à l'institution policière :

On ne nous a jamais montré d'enquête qui a été mal faite ou complaisante. Ça reste toujours une simple perception alimentée par des groupes de pression antipolice. Regardez le projet de loi, c'est pratiquement à leur image ! C'est ce qu'ils demandent depuis des années ! s'insurge Pierre Veilleux, président de l'APPQ (Larouche, 2013).

En Colombie-Britannique, la prise de position publique reliée au débat sur la création d'un mécanisme d'enquête criminelle sur la police n'est pas constatée. On observe bien, en 2009, des sorties publiques de la part des chefs de police qui montrent une ouverture en faveur de la création d'un mécanisme d'enquête (Bermingham, 2009 ; Nagel, 2009). En revanche, la prise de position, en tant que stratégie, n'est pas utilisée pour infléchir le déroulement de l'action publique. Ainsi, elle ne sert pas à répondre aux arguments des adversaires, comme c'est le cas au Québec. Ceci s'explique par le fait que, dans cette province, le débat sur le problème et sa solution est essentiellement capté par les deux commissions d'enquête Davies et Braidwood.

Dans les deux cas, ces acteurs ont développé des positions communes, un type d'action relevant du mode d'action de coordination et d'une stratégie de consolidation du savoir. De cette façon, ils ont pu présenter aux élus (et à la population au Québec) un front uni sur le principe général du maintien d'un mécanisme reposant sur l'enquêteur policier. En Colombie-Britannique, cette uniformisation du discours est en outre associée à la structuration du réseau d'acteurs. En effet, il s'agit d'une des raisons de la création de la *British Columbia Police Association* (BCPA) en 2008. Comme l'atteste la documentation de cet organisme qui fédère les associations provinciales « *[t]he mission of the BCPA is to act as the combined voice of front-line policing in British Columbia* » (BCPA, 2008a). Son président, Tom Stamatakis, qui est également président du syndicat du VPD, transmet ce discours unifié aux décideurs de la province.

Au Québec, les mémoires et les témoignages en commission parlementaire montrent que la stratégie a été employée par les groupes policiers, en particulier lors des audiences à propos du projet de loi 46, la première tentative de réforme gouvernementale⁶¹. En effet, ces documents et discours montrent une grande uniformité sur le principe d'une enquête menée uniquement par

⁶¹ Les consultations sur le projet de loi 12 montrent quant à eux une scission dans le camp policier. En effet, trois chefs de police associés au fonctionnement de la politique ministérielle (SQ, SPVM, SPVQ), se prononcent en faveur d'un mécanisme indépendant.

des policiers. Ainsi, on y retrouve les même grandes lignes reconnaissant un « problème d'image » pour le mécanisme en place et la nécessité d'y apporter un correctif limité. Les entretiens avec des policiers et la revue de presse ont permis de confirmer qu'un partage des positions respectives a été fait au sein de forums plus ou moins formels. Ainsi, des rencontres ont eu lieu entre des organisations syndicales pour coordonner une réponse au projet gouvernemental de créer le Bureau d'enquêtes indépendantes (Larouche, 2013).

C'est sûr qu'on échange entre nous, comme l'APPQ je savais qu'eux présentaient l'analyse d'un psychiatre pour ce qui est du 24 heures, donc j'en ai parlé un petit peu dans mon mémoire, mais j'ai pas insisté beaucoup là-dessus, parce que je savais qu'eux avaient un psychiatre qui avait témoigné dans ce sens-là (entretien 8-AP).

Chacun était ainsi mis au courant des arguments des autres et a pu ajuster le contenu de son message en conséquence. Clairement installés dans une position défensive après le début des affaires Villanueva au Québec et Frank Paul en Colombie-Britannique, les groupes policiers ont cherché à mettre de l'avant un message commun permettant de préserver leur place avantageuse dans le secteur de politique publique. Ainsi, ils ont été surtout confinés à une stratégie de préservation de l'image de la politique publique, dans laquelle ils ont serré les rangs autour d'un cadrage problème-solution commun qui est présenté plus en détail dans le chapitre onze.

10.2 Stratégies de consolidation du savoir

L'examen des ressources a souligné l'importance du savoir pour permettre à un acteur de se constituer en un interlocuteur crédible dans le secteur de politique publique à l'étude. Nous avons également constaté une asymétrie à ce chapitre entre groupes policiers et acteurs de la société civile. Sans surprise, on constate que ces derniers ont accordé une importance particulière à des actions visant l'accroissement de leurs connaissances. Les démarches de production et d'accumulation de savoir se concentrent sur certains aspects du secteur de politique publique, notamment les incidents critiques, le fonctionnement concret du dispositif d'enquête et les solutions adoptées par d'autres États.

10.2.1 À la recherche d'une meilleure connaissance du phénomène

Des groupes de la société civile ont cherché à compenser leur manque d'expertise directe en adoptant une stratégie de consolidation du savoir. Une telle stratégie relève du mode d'action de coordination : la cible est l'acteur lui-même ainsi que d'autres groupes appartenant au même réseau d'action publique. La consolidation du savoir se traduit concrètement par des actions visant un cumul d'informations sur le secteur des enquêtes de la police sur la police à partir de multiples sources. Ces informations servent ensuite à développer et appuyer des ensembles argumentaires alternatifs cohérents.

Les principales sources d'informations citées par les groupes de la société civile sont des productions médiatiques (articles, bulletin de nouvelles), des rapports d'enquêtes publiques, les textes de loi, ainsi que certains documents de recherche librement accessibles sur Internet. Les mémoires déposés en commission parlementaire montrent que les rapports d'enquêtes publiques sont utilisés pour appuyer l'argumentaire problématisant les enquêtes de la police sur la police⁶². Ce recours revêt une importance particulière du fait qu'il émane d'une source, l'enquête publique, bénéficiant d'une forte légitimité (Brown, 2004). Au Québec, la CRAP illustre parfaitement ce mode d'action. Les mémoires produits par cet acteur (Popovic, 2012; 2013) et les nombreuses publications sur son site internet témoignent d'un effort de professionnalisation de la communication qui s'inscrit dans une recherche de légitimité. Ils mettent de l'avant un savoir secondaire plus empirique que théorique sur le travail policier et les mécanismes de contrôle. Ce savoir résulte d'une minutieuse collecte d'information et de demandes d'accès à l'information effectuées auprès de corps policiers et du ministère de la Sécurité publique : « *moi [ma méthode privilégiée] c'est les demandes d'accès à l'information. Ça, j'en fait là. J'en ai fait plus de 70 l'année dernière [2014], juste pour donner une idée* » (entretien 1-ASC).

Du côté des organismes gouvernementaux indépendants, l'enquête systémique menée en 2009 par le Protecteur du citoyen fait également partie d'une stratégie de consolidation du savoir. Son lancement marque également l'entrée dans le secteur de politique publique de cet acteur incontournable pour comprendre l'action publique au Québec. En effet, même si le rapport

⁶² Voir à ce titre les documents suivants : Ligue des Noirs du Québec (2013) ; Popovic (2012 et 2013) ; RAPSIM (2012).

précise que le Protecteur « a été invité par le ministère de la Sécurité publique à se prononcer sur cette politique ministérielle » (Protecteur du citoyen, 2010 : 5), l'invitation » du ministère est en fait survenue après le déclenchement de l'enquête, lorsque le gouvernement a appris qu'une telle démarche était en cours (entretien 31-OGI). Elle n'est pas liée à la décision d'intervenir et, sans invitation, le résultat aurait été exactement le même. L'implication de cet acteur relève donc entièrement de son initiative, tout comme la forme qu'elle prend. En effet, le Protecteur aurait pu intervenir de façon limitée et discrète, en fournissant un avis au ministère de la Sécurité publique sur la « politique ministérielle ». Or, il a plutôt choisi le mode d'intervention le plus exhaustif que permet sa loi constitutive. En effet, le Protecteur a décidé d'effectuer une enquête systémique sur le sujet, pour laquelle « *on prend une problématique, et puis on examine les différents facteurs qui sont susceptibles de causer des préjudices aux citoyens ou des atteintes aux droits* » (entretien 28-OGI). Il s'agit d'une action d'envergure qui requiert des ressources conséquentes. De fait, l'enquête et la préparation du rapport ont nécessité environ un an de travail. Il faut souligner que le processus a été dans ce cas plus long que d'habitude en raison de la nature sensible du sujet (entretien 31-OGI).

En Colombie-Britannique, trois acteurs en particulier ont déployé des efforts ciblés pour développer un savoir spécifiquement lié au secteur de politique publique, les deux premiers dans une plus large mesure que le troisième. Ceux-ci sont la BCCLA, Pivot et le groupe autochtone FNS. La BCCLA et Pivot peuvent miser sur des connaissances importantes à propos des interactions entre la police et certains membres de groupes marginalisés ; ces dernières sont acquises par le contact direct avec la clientèle, mais aussi en participant au fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes contre la police. Le répondant de Pivot décrit cette participation.

In the case of police shootings, we typically represent the family. We represent them in the processes that occur after the shooting. Before the IIO, that was typically the coroner's inquest, and discussions with the media about the death. We do a lot of individual client representation on use of force incidents, or non-fatal incidents where somebody has been injured (entretien 16-ASC).

Néanmoins, entre 2000 et 2010, la rareté des informations disponibles au sujet des incidents critiques et des enquêtes qui en découlent était un frein pour la problématisation de la politique en place (Hannum, 2003 ; MacAlister, 2012). Comme au Québec, ces acteurs ont cherché à combler ce qu'ils percevaient comme un manque à ce niveau. Cependant, leurs stratégies de développement de savoir se distinguent de celles du cas québécois par le recours à une recherche de type universitaire qui met à profit les méthodes des sciences sociales.

Une première initiative est observée du côté autochtone. À l'été 2003, à la suite des travaux du comité d'examen de l'OPCC qui ont attiré l'attention des médias sur le décès de Frank Paul, le FNS estime que trop d'autochtones décèdent lors d'interventions policières ou en détention et demande à la *Native Courtworkers Association of BC* (NCABC) de produire un rapport sur le sujet couvrant les 50 dernières années à l'échelle canadienne. La NCABC mandate à son tour une chercheuse indépendante pour étudier les décès ou blessures graves affectant des autochtones lors d'interactions avec les forces de l'ordre. Seul un rapport d'étape voit le jour (Hannum, 2003). Ce dernier se concentre sur quatre provinces (Colombie-Britannique, Saskatchewan, Manitoba et Ontario) et touche seulement les années récentes. Il constate essentiellement le caractère lacunaire des données disponibles sur le sujet et la difficulté de dresser un portrait de la situation.

Les recherches menées par Pivot au cours de sa campagne d'affidavit auprès de clientèles marginalisées du *Downtown Eastside*⁶³ (DTES) ont également permis d'accroître ses ressources de savoir. Les affidavits sont des déclarations de faits effectuées sous serment et de façon volontaire auprès d'une personne ayant l'autorité nécessaire pour administrer le serment (Pivot Legal Society, 2002 : 5). Au total, 50 déclarations de personnes alléguant avoir été victimes d'inconduites policières ont été recueillies. Il en résulte un rapport intitulé « *To Serve and Protect* », le premier produit par cet acteur (Pivot Legal Society, 2002).

La démarche de Pivot pour trouver les informateurs, mener les entrevues, recueillir et traiter les données repose sur des méthodes issues des sciences sociales. Les recherches menées par Pivot

⁶³ Le *Downtown Eastside* est le quartier le plus ancien et le plus pauvre de la ville de Vancouver (Ley & Dobson, 2008). Depuis les années 1990, il a connu une forte augmentation des problèmes sociaux liés à la consommation de drogues, à la prostitution et à la pauvreté.

sont de nature essentiellement empirique, puisqu'elles reposent sur des entretiens réalisés avec des personnes provenant de certains groupes défavorisés, tels les itinérants, les toxicomanes, les prostituées, les personnes souffrant de troubles mentaux, etc. L'acteur a pu mener à bien ce travail parce qu'il pouvait compter sur des équipes de bénévoles formés en sciences sociales et en droit (Pivot Legal Society, 2002 : 4-5).

La démarche inductive fait émerger des constats sur les interactions problématiques entre le VPD et certaines clientèles qui relèvent d'un abus d'autorité systémique (Pivot Legal Society, 2002). Le document formule également une critique du mécanisme de traitement des plaintes contre la police, l'OPCC, qui est jugé peu accessible et trop près de la police, particulièrement en ce qui concerne les allégations de nature potentiellement criminelles. Sur la base des données recueillies, le rapport demande aux autorités de la province de mettre sur pied une enquête publique spécifique aux interactions entre le VPD et les clientèles marginalisées du DTES. La campagne d'affidavit permet donc à Pivot de rassembler et d'organiser des informations de façon à formuler et appuyer (c'est-à-dire d'établir des fondements ou *grounds*) un problème public spécifique à la déviance policière associée aux interactions entre des policiers de Vancouver et certaines clientèles marginalisées du DTES. Enfin, le développement du savoir sert de base à une stratégie légale, puisque les cas d'inconduite documentés dans le rapport servent de fondement au dépôt de plaintes à l'OPCC en juin 2003 (Mulgrew, 2003). La réalisation d'« actions légales stratégiques » (Eby, Metcalfe, Richardson, & Singhal, 2004) de ce genre fait d'ailleurs partie intégrante de la mission de Pivot.

La BCCLA est l'acteur qui a mené les recherches les plus spécifiques aux incidents critiques et les dispositifs d'enquête sur la police. Pour ce faire, avec le soutien financier de la *Law Foundation*, la BCCLA a embauché un criminologue de l'université Simon Fraser, le professeur David MacAlister, dont les recherches ont donné lieu à deux publications spécifiques aux décès sous garde ou lors d'interventions policières. La première, intitulée *Police-Involved Death* (MacAlister, 2010), documente le phénomène des décès de civils lors d'incidents impliquant des policiers et présente le mécanisme d'enquête basé sur le modèle indépendant comme le meilleur dispositif pour enquêter sur ces événements. Publié le 23 novembre 2010, le document présente en effet en détail la solution que la BCCLA a présentée aux commissions

d'enquête publique Davies et Braidwood au cours des deux années précédentes. La seconde publication, intitulée « *Police-Involved Deaths : The Need for Reform* » (MacAlister, 2012), est publiée le 22 mars 2012. Il s'agit d'un collectif qui rassemble diverses expertises sur les décès lors d'incidents critiques et le contrôle externe de la police. Le document offre une perspective plus large sur le problème, à la fois pancanadienne et internationale.

L'objectif de la stratégie de la BCCLA était non seulement de mieux connaître le phénomène pour guider son action, mais également d'éduquer le public et les décideurs à son sujet, ce qui s'inscrit dans un effort de publicisation du problème et d'une solution.

The BCCLA's actions were instrumental in educating the public about the need for civilian oversight, educating decision makers, participating in those commissions of inquiry, pushing for those recommendations to be adopted, and being basically a constant presence in the public conversation here in BC to constantly say anytime something was happening: "this is why we need independent investigations" (entretien 24-ASC).

Pour mieux l'illustrer, il est intéressant de mettre en relation le calendrier de publication et celui de la réforme. Ainsi, le premier document arrive assez tardivement dans le débat public, puisqu'il survient après la sortie des rapports Davies (2009) et Braidwood (2010). Il est également postérieur à la déclaration (en juin 2010) du gouvernement indiquant qu'il acceptait l'ensemble des recommandations du commissaire Braidwood (DeRosa, 2010b). À ce moment, alors que le détail de la réforme que compte adopter le gouvernement n'est pas connu, le rapport de la BCCLA émet un certain nombre de balises qui correspondent à ce qu'il juge acceptable comme solution à sa vision du problème. Il s'agit ici, au-delà d'une forme d'éducation, d'une façon de faire pression sur la décision finale. Le second rapport est quant à lui postérieur à la période analysée dans cette thèse, qui va jusqu'au vote final de la loi créant l'IIO. Il est tout de même intéressant de noter qu'il est publié pendant la création de l'IIO, soit pour le dire dans les termes usuels de l'analyse de politique publique, alors que le nouvel organisme est toujours dans la phase de la mise en œuvre.

10.2.2 L'échange d'expertise et l'auto-organisation

Leurs ressources de savoir ont permis à certains acteurs de jouer un rôle d'expert auprès d'autres groupes de la société civile. Au Québec, l'expertise et l'appui à la formulation d'un argumentaire de la part de la CRAP ont été soulignés en entrevue par plusieurs intervenants (entretiens 2 et 10-ASC; 5-OGI).

Ça c'est [le porte-parole de la CRAP] Alex Popovic qui va te dire tout ça, il a les noms, il connaît tout ça [...] Il est génial Alex. J'en reviens pas de la connaissance qu'il a développée sur ce dossier-là. Pour moi c'est celui qui le connaît le mieux. Faut vraiment prendre au sérieux ce qu'il dit. Tout est documenté, il connaît tous les noms. Il connaît tous les projets d'organismes indépendants partout dans le monde. J'ai jamais vu quelqu'un travailler aussi fort (entretien 10-ASC).

Suivant la même stratégie et en collaboration avec la CRAP, la LDL a de son côté fourni une expertise à d'autres groupes de la société civile, notamment grâce aux actions de coordination qu'elle a menées (entretien 10-ASC). Ainsi, en amont des commissions parlementaires sur les projets de loi 46 et 12, la Ligue a favorisé l'échange d'information et l'élaboration d'un discours public commun auprès de groupes de la société civile. Ces derniers étaient souvent amenés à se positionner sur la question parce que leur clientèle était touchée par des incidents impliquant la police, mais considéraient ne pas avoir l'expertise nécessaire sur le sujet ni les ressources temporelles et matérielles pour la développer.

Fait que je nous considère pas du tout comme des experts de la question. Ça s'est adonné qu'on a pu faire partie de certaines campagnes. [...] Fait qu'il y a plusieurs acteurs autour de nous, le principal étant probablement la Ligue des droits et libertés [...] La Ligue a développé plusieurs formes, donc y'avait comme une vue sur le processus ontarien, y'avait une vue sur qui va porter le mécanisme d'enquête, est-ce que c'est un secrétariat spécial ? Est-ce que ce doit être le ministère de la Sécurité publique ou carrément le ministère de la Justice ? Quelles prises de position doivent être prises là-dessus ? Y'avait comme plusieurs facettes. Nous ce qu'on a été pour eux, je crois, c'est plus un appui en lien avec des situations pratiques, tout ça [...] Fait que c'est sûr qu'on a préparé beaucoup notre [discours] à partir de ceux qui font des recherches là-dessus, puis c'était le cas notamment, principalement de la Ligue des droits et libertés (entretien 2-ASC).

De même, la CDPDJ, forte de son statut d'organisme gouvernemental indépendant, s'est efforcée de coordonner d'autres acteurs autour d'un message commun pour faire pression sur le gouvernement.

On n'a pas coordonné tout le monde, mais ça a servi à faire ça. C'était pas notre but de coordonner tout le monde, mais le fait qu'on l'a fait, plusieurs personnes se sont vraiment préoccupées [du problème]. Donc, tous ensemble, on allait donner un message à peu près semblable. Chacun avait son style, sa façon de faire, puis sa liberté de le présenter, mais... donc on était nombreux à le faire. Ça, ça mettait de la pression politique pour [la] cause [...] avec une vision commune des acteurs sur le terrain (entretien 5-OGI).

Une collaboration similaire est observée entre les acteurs de la société civile en Colombie-Britannique.

And also, the BCCLA and Pivot alike, anytime there was a police-involved death, we are doing media on one repeated frame, which is that police should not investigate themselves in this situation, it does disfavoured to the police, it does disfavoured to the victim's family and to the public, who want these investigations to be independent and rigorous [...] We used community groups as well, so the Union of BC Indian Chiefs, United native nations or other community groups in order to organize community forums where we bring people together and we bring an expert to talk about [it]. [...] And everybody is pushing in the same direction (entretien 26-ASC).

I think BCCLA played a pivotal role. There were a lot of other organizations too equally interested in that outcome that participated in the fight, including Pivot Legal Society, BC United chiefs, Justice for girls just to name a handful. It appeared to me that everyone had an important role to play (entretien 24-ASC).

10.2.2.1 L'implication d'un entrepreneur de politique publique

Le thème de l'échange d'expertise permet de souligner le rôle de l'ombudsman de l'Ontario, André Marin, qui a exercé une fonction-conseil auprès des acteurs en faveur du changement. En effet, ce dernier a été consulté par le Protecteur du citoyen lors de la préparation de son rapport sur le mécanisme d'enquête québécois.

Raymonde Saint-Germain, qui est une très bonne amie à moi, [...] avait proposé un système en consultation avec moi et mon bureau qui avait été rejeté par le Parti libéral. J'ai rencontré [...] la protectrice du citoyen à plusieurs reprises à ce sujet-là (entretien 32-OGI).

Dans le passé, l'ombudsman de l'Ontario a fortement critiqué l'UES dans ses rapports (Marin, 2008, 2001). Son but n'était toutefois pas de saper la légitimité de l'organisation, mais plutôt de demander un renforcement des pouvoirs dévolus au mécanisme de contrôle. En effet, M. Marin est un partisan déclaré du modèle indépendant. L'intervention de cet acteur a été mentionnée en entrevue comme une influence fondamentale sur la réflexion du Protecteur du citoyen quant au type de réforme nécessaire au Québec.

[Ce qui a influencé] la position, à la base [c'est] certainement André Marin, l'ombudsman de l'Ontario. Y'a un modèle de bureau d'enquête en Ontario et l'ombudsman avait fait une enquête sur ce bureau-là. Donc ça, ça a eu un impact important sur la réflexion du Protecteur (entretien 28-OGI).

En plus des contacts avec M. Marin, la réflexion et les constats établis dans son rapport de 2008 sur l'UES (Marin, 2008) ont eu un impact sur le positionnement de son homologue au Québec. Le rapport Marin de 2008 est d'ailleurs cité à sept reprises dans le document du Protecteur du citoyen. Par la suite, l'ombudsman de l'Ontario a agi comme caution pour l'implantation d'un modèle indépendant au Québec, mais aussi en Colombie-Britannique.

[La Protectrice] a bénéficié au niveau médiatique d'un gars qui occupait la fonction d'ombudsman en Ontario, monsieur André Marin, qui est intervenu sur la place publique en donnant des entrevues à des médias comme les journalistes au Soleil ou à plusieurs autres quotidiens pour dire « Mme St-Germain a raison, il faut changer le système au Québec pour avoir un système qui a la confiance du public ». Et monsieur Marin a fait ça au Québec, comme il l'a fait en Colombie-Britannique, comme il l'a fait au Manitoba, comme il l'a fait dans beaucoup d'autres provinces (entretien 29-AP).

En plus de son action auprès d'un organisme gouvernemental indépendant, l'ombudsman de l'Ontario a servi d'expert pour des groupes de la société civile comme la LDL et la BCCLA. Ce partage de savoir s'est notamment produit dans le cadre d'événements organisés par des acteurs.

La BCCLA a organisé un forum sur le contrôle de la police : « [y]ou know, we bring David MacAlister, somebody from the States, or someone from Ontario, André Marin » (entretien 26-ASC). À la demande de la BCCLA, André Marin a aussi témoigné devant la commission Davies, le 7 mai 2008 (Davies, 2009 : 297). Son intervention concernait le fonctionnement de l'UES et les meilleures pratiques pour garantir l'indépendance des enquêtes sur des policiers (BCCLA, 2008a). Il a également rédigé un chapitre (Marin, 2012) dans le second rapport de recherche produit par la BCCLA. Au Québec, M. Marin est venu présenter son rapport en novembre 2008 dans le cadre d'une conférence coparrainée par la LDL, le Centre de recherche-action sur les relations raciales (CRARR), l'Université du Québec à Montréal et l'Université Concordia : « [m]oi je pense que ce qui nous a déclenché, c'est l'Ontario. Et c'est le premier rapport de [Marin] et la rencontre avec lui, il était venu à Montréal » (entretien 10-ASC). La présentation a eu lieu alors que l'affaire Villanueva battait son plein.

L'ombudsman de l'Ontario est également intervenu sur la scène médiatique dans les deux provinces.

Moi, ça me gêne pas de donner mon opinion sur le sujet, je suis l'Antéchrist [aux yeux des policiers] ! Puis en Colombie-Britannique j'étais là lorsqu'un des cas s'est produit donc j'en ai profité pour donner des entrevues là-dessus aussi. Y'a pas beaucoup de spécialistes dans ce domaine-là, puis c'est important... [...] Moi je suis le go-to guy dans le domaine, donc les gens n'hésitent pas à m'inviter. Puis si je suis capable de participer, je le fais, parce que je pense que c'est un service que je donne au public (entretien 32-OGI)

Sa participation, qu'il considère comme une forme de service public, a été chaque fois perçue comme une ingérence par les autorités.

Moi quand j'ai été à Vancouver, puis tout d'un coup j'étais en débat avec le Solliciteur général de la province [John Les]. Ça, ça m'a bien amusé, parce que je me suis dit. Tsé, un politicien, si quelqu'un de l'Ontario vient [s'inviter dans le débat] tu l'ignores, tsé. Lui il a décidé de faire la chicane. Fait que ça, ça a marché. Ça a attiré l'attention. Puis au Québec aussi c'est arrivé. [...] Puis il était pas de bonne humeur. C'était plutôt « Ontarien, reste chez vous ! » Au Québec c'était la même chose, je me suis fait souvent dire « reste chez vous ». Mais écoute, c'est le même problème partout au Canada (entretien 32-OGI)

L'observation de son comportement permet de qualifier l'ombudsman de l'Ontario d'entrepreneur de politique publique, soit un acteur qui cherche activement à provoquer un changement de politique publique en faveur d'une solution novatrice et clairement définie dont il est le porteur (Baumgartner & Jones, 1993; Kingdon, 2003; Mintrom, 1997). En effet, l'entrepreneur se réclame à la fois d'un savoir expert sur le problème et d'une proposition de réforme bien articulée. D'ailleurs, interrogé sur le sujet, l'acteur se considère bien comme une sorte de promoteur : « [y]'a pas de doutes. J'ai fait avancer la carte, j'ai fait avancer l'idée et puis j'ai donné, je pense, une certaine crédibilité à la nécessité d'avoir une surveillance policière » (entretien 32-OGI). Cependant, afin de mieux distinguer le statut de Marin de ceux d'autres acteurs comme la BCCLA ou le Protecteur, le concept d'entrepreneur de politique publique est utilisé ici dans un sens plus restreint, qui insiste sur l'action à travers les juridictions. En effet, l'entrepreneur est également un « *epistemic go-between* » qui cherche à diffuser une innovation de politique publique à travers des lignes juridictionnelles (Douglas, Raudla, & Hartley, 2015). C'est à ce titre que l'ombudsman de l'Ontario a joué un rôle dans les deux processus d'action publique analysés.

10.2.2.2 Au Québec, l'auto-organisation pour développer le savoir

La comparaison des stratégies de coordination met en évidence une particularité du cas du Québec : le développement des ressources de savoir donne lieu à une forme d'auto-organisation dans laquelle des acteurs sans lien d'autorité entre eux élaborent collectivement des instruments de coopération. En effet, à l'initiative de la LDL, des groupes ont décidé de mettre sur pied un forum de réflexion et de partage d'expertise dédié spécifiquement aux incidents critiques et au mécanisme d'enquête. Il en a résulté le « groupe de travail sur le mécanisme d'enquête », mis sur pied en 2009 au cours de l'enquête publique du coroner Perreault sur la mort de Fredy Villanueva.

La LDL voulait réfléchir plus largement et donc a appelé un paquet de monde, dont des gens de la CRAP, dont des gens de Montréal-Nord, dont des gens de la CSN, dont moi, j'ai toujours un peu de liens avec la Ligue. Puis on a travaillé à peaufiner les représentations de la Ligue. [...] On échangeait nos positions puis ça a permis à la Ligue de dire « on s'en va là ». [...] La Ligue, sur ces questions-là, assez rapidement elle a réuni des organismes, des ONG, sur les sujets dont on

traite, [pour] avoir des alliances et faire lire nos affaires avant de les rendre publiques
(entretien 13-ASC).

Son mode de fonctionnement est de nature plutôt informelle et les membres se réunissent une ou deux fois par année (entretiens 1 et 13-ASC). Le groupe de travail constitue dans les faits un forum pour échanger sur le thème des mécanismes de contrôle externe de la police en matière criminelle lors d'incidents critiques. Il a permis à la LDL de tester des idées et, comme le montre l'extrait précédent, de préciser la position de la LDL. En outre, les échanges entre les membres ont facilité le partage de l'expertise. Cependant, le partage d'expertise a aussi été fait à plus grande échelle avec d'autres groupes de la société civile.

Les réflexions élaborées au sein du groupe de travail ont été diffusées auprès d'autres acteurs partageant la même orientation générale face au changement de façon à en accroître l'impact. La LDL a ainsi aidé des membres du réseau d'action publique, particulièrement les groupes ayant une faible connaissance du secteur des enquêtes sur la police, à mieux connaître le sujet et les enjeux afférents ainsi qu'à développer un discours public (entretiens 2 et 10-ASC). En retour, la LDL a pu obtenir une information « terrain » de ses partenaires, comme en témoigne un répondant « *[n]ous ce qu'on a été pour eux, je crois, c'est plus un appui en lien avec des situations pratiques* » (entretien 2-ASC). Les contacts ont été par moment soutenus, un acteur de la société civile a affirmé que des discussions entre la LDL et son organisme avaient lieu « *tous les jours ou presque* » dans la foulée d'un incident critique (entretien 2-ASC).

La création d'un groupe de travail s'apparente à une forme d'institutionnalisation par le bas. En effet, sa mise sur pied est une initiative découlant uniquement des acteurs engagés dans l'action publique et ne repose sur aucune forme d'autorité externe. Ces acteurs ont collectivement jugé qu'il en résulterait un outil leur permettant de consolider leurs ressources de savoir et, ainsi, d'accroître leur influence globale sur l'action publique. Des dynamiques similaires d'auto-organisation à travers l'action collective ont été observées dans les milieux d'affaires bretons (Fournis, 2010) et pour la gestion des ressources communes (Ostrom, 2010). Cependant, une différence notable entre le groupe de travail et les institutions analysées par Ostrom touche

l'absence de contrainte associée à l'institution ; en effet, les acteurs sont libres de participer ou non aux travaux du groupe de travail et demeurent libres de leur propre position.

Enfin, les cas montrent que le partage d'expertise est une stratégie centrale des acteurs de la société civile. La consolidation du savoir qui y est associée a permis aux acteurs en faveur de la réforme de présenter un front uni à propos d'un problème sérieux qui nécessite un changement radical du mécanisme d'enquête, de même qu'une ébauche la solution à implanter, c'est-à-dire un mécanisme d'enquête fondé sur un modèle indépendant des organisations policières pour son fonctionnement. La coordination entre les membres a donc facilité le travail de formulation et de diffusion d'un cadrage commun du problème et d'une ébauche de la solution à y apporter. Elle sert d'appui au travail de problématisation, sur lequel nous reviendrons dans le prochain chapitre.

10.3 Élargissement du système d'acteurs

Au Québec, la LDL s'est démarquée par un comportement visant à modifier la composition du système d'acteurs en y intégrant de nouveaux acteurs. Ainsi, en 2011 la Ligue a fait campagne afin de former un front commun d'acteurs partageant une vision commune du problème et réclamant un mécanisme de contrôle « à caractère civil, transparent, impartial et indépendant » (Ligue des droits et libertés, 2012 : 18). Une stratégie similaire avait été employée précédemment pour demander un moratoire sur l'utilisation du dispositif à impulsions.

Fait que c'est comme une collaboration, à ce moment-là la Ligue a fait une coalition qui était opposée au déploiement, ou demandant un moratoire sur l'utilisation du TASER. Après ça, y'a eu carrément une campagne avec une déclaration commune d'organisations, surtout des regroupements, pour la mise en place d'un mécanisme indépendant. C'est arrivé à peu près au même moment où on annonçait le projet de loi 46 (entretien 2-ASC).

Chaque nouveau membre a adhéré à une déclaration commune. Une liste détaillée de la composition du front commun est incluse dans les deux mémoires déposés en commission parlementaire lors de l'étude des projets de loi 46 et 12 (Ligue des droits et libertés, 2012, 2013). En 2013, 40 représentants de la société civile en faisaient partie. L'entrevue avec un représentant de la Ligue a permis de confirmer que la formation de coalition constitue un moyen d'action privilégié de cet acteur, qui tend d'ailleurs à l'utiliser « *de plus en plus* » (entretien 10-ASC).

L'introduction d'acteurs nouveaux dans un secteur de politique publique pour tenter de modifier un rapport de forces constitue justement ce que Baumgartner et Jones (1993) nomment une « mobilisation de type Schattschneider ». En effet, ce politologue américain a souligné, à travers son concept de l'expansion du conflit (Schattschneider, 1960), que les perdants d'une lutte politique auront tendance à chercher à recruter de nouveaux participants non engagés dans le débat. Pour Baumgartner et Jones, ce type de mobilisation destiné à étendre un enjeu hors des limites où il se trouve traditionnellement confiné vise des secteurs de politique publique dominés par un faible nombre d'acteurs. C'est le cas du secteur des enquêtes sur la police, dans lequel la politique publique a traditionnellement été gérée à travers la relation entre représentants policiers (chefs de police, syndicats) et le ministère associé à la sécurité publique (ministre, fonctionnaires).

Le statut et la gestion du mécanisme d'enquête appuient tous deux un diagnostic de fermeture du secteur. Ainsi, jusqu'en 2013, la politique ministérielle était peu formalisée et n'avait pas de statut juridique, n'étant inscrite dans aucune loi. Comme l'historique du mécanisme au Québec l'a montré, elle a été instituée par voie de communiqué. La politique a par la suite été consignée dans le *Guide des pratiques policières*, un recueil de politiques administratives sans statut légal produit par la Direction de l'organisation et des pratiques policières du ministère de la Sécurité publique⁶⁴. La façon dont le dispositif était géré va dans le même sens. En effet, les modalités du mécanisme de contrôle étaient discutées directement entre les autorités ministérielles et policières au niveau du ministère de la Sécurité publique et les modifications étaient transmises à l'attention des corps de police par un communiqué. La politique ressemblait davantage à une règle interne gérée de façon consensuelle par les autorités politico-administratives et un groupe restreint d'initiés centraux. Tant la création que la gestion accréditent l'idée d'un processus en circuit fermé.

En incitant de nouveaux acteurs partageant sa position à entrer dans le secteur même pour une présence de faible intensité sur le plan de la participation, comme c'est le cas de la plupart des membres, la LDL cherchait à montrer une « opinion publique » mobilisée opposée au *statu quo*, de façon à accroître le poids de sa position (entretien 10-ASC). À terme, le comportement était

⁶⁴ Renommée depuis Direction de la prévention et de l'organisation policière.

destiné à modifier la dynamique bilatérale entre les policiers et le ministère tout en assurant une plus grande publicité du problème. Une telle stratégie tendait également à accroître l'influence de la LDL comme acteur individuel par une bonification de sa légitimité secondaire, puisqu'elle pouvait ainsi prétendre parler pour un vaste ensemble, mais aussi par l'accroissement de ses ressources interactives, grâce à l'extension de ses réseaux. Selon le répondant de la Ligue, la campagne a été un succès, non seulement au chapitre du nombre de participants recrutés, mais également en ce qui concerne la nature de ceux-ci. Selon lui, plusieurs d'entre eux étaient influents dans leur milieu.

Le cas de la Colombie-Britannique diffère sur ce point. En effet, on ne constate pas un effort aussi systématique qu'au Québec pour restructurer le système d'acteurs et intégrer plusieurs nouveaux membres. Il y a bien eu création d'un regroupement éphémère, la coalition ACT (*Accountability Compassion Truth*) née en 2003 à la suite du décès de Jeff Berg et dédiée à l'imputabilité policière (Ramsey, 2003). Elle est appuyée par des avocats des droits de la personne, des parents de femmes du DTES disparues et des membres de la famille de Frank Paul. Néanmoins, ce regroupement est par la suite complètement absent de l'espace médiatique et les entretiens ne permettent pas non plus de lui attribuer un rôle quelconque dans l'action publique par la suite. Un front commun plus durable se met en place à partir de 2003 pour réclamer une enquête publique sur le décès de Frank Paul (Mulgrew, 2004 ; Tanner, 2003). Il est formé de la BCCLA et d'au moins quatre groupes autochtones (UBCIC, FNS, UNN, BCAFN). Il y a donc là un travail de coordination qui permet de structurer un regroupement d'acteurs. Cependant, contrairement au Québec, il concerne un plus faible nombre de participants, qui pour la plupart s'intéressaient déjà aux décès de membres des premières nations lors d'interactions avec la police ; visiblement, il ne s'agit pas d'une mobilisation destinée à modifier la composition du secteur de politique publique. En outre, la formation du front commun n'est pas à ce moment accompagnée d'une revendication pour réformer le contrôle externe de la police. L'élargissement délibéré du système d'acteurs comme stratégie apparaît donc comme une particularité du cas québécois.

10.4 Les stratégies centrées sur l'enquête publique

L'enquête publique constitue non seulement un processus qui se déroule dans le temps, mais elle est également un lieu qui peut être investi par les acteurs, c'est-à-dire une *policy venue*. Ainsi, l'intérêt des groupes de la société civile à son endroit s'inscrit dans une démarche de recherche de voies alternatives d'influence auprès des décideurs, connue en anglais sous l'expression *venue shopping* (Baumgartner & Jones, 1991, 1993). En effet, la création d'une enquête publique fait émerger temporairement une nouvelle arène à partir de laquelle il est possible d'influencer le processus de production des politiques publiques (Boin et coll., 2009).

[Commission of Inquiry] offer an institutional policy space, although temporary, that is apart from the confines of the conventional policy development process facilitating interactions between government and social actors to engage in policy change. They are endogenous to the institutional context but are also atypical « venues » in which to examine policy change (Johns & Inwood, 2014 : 35).

Ce nouveau locus de l'action publique constitue pour les acteurs qui sont désavantagés politiquement à la fois un instrument pour tenter d'influencer le cours des choses, en termes de publicisation de leur cadrage d'un problème et, possiblement, d'une solution, de même qu'une ressource de savoir potentielle grâce aux informations qu'il rend disponibles. Ces bénéfices potentiels mettent en évidence l'importance stratégique que revêt l'enquête publique de leur point de vue. Sa place dans l'action publique est abordée ci-dessous dans une perspective à la fois chronologique et processuelle de façon à mettre en évidence les liens qu'elle entretient avec les acteurs.

10.4.1 La création du lieu d'action publique : déclenchement de l'enquête et mandat

Les enquêtes publiques analysées dans cette section ont été créées pour faire la lumière sur des incidents critiques précis. Dans les deux cas analysés, on constate que la mise sur pied d'une enquête publique devient une revendication des groupes de la société civile lorsque les processus de routine comme l'enquête policière ou l'investigation du coroner (c'est-à-dire la démarche privée, non ouverte au public) sont jugés inadéquats pour éclairer les circonstances d'un incident perçu comme une « bavure » potentielle. Ceci est compatible avec les constats d'Inwood et Johns, qui soulignent que la branche exécutive recourt à l'enquête publique « when the regular

machinery of government or policy process is broken or fails » (2014 : 8). Deux incidents sur trois (Villanueva et Dziekanski) montrent que le phénomène est généralement rapide, se produisant dans les jours qui suivent l'incident. Du point de vue des acteurs de la société civile mobilisés autour de l'incident, puisque les processus habituels ne conviennent pas, le travail de dévoilement de la « vérité » sur l'incident et son traitement subséquent requiert une procédure d'exception, l'enquête publique.

Au Québec, les acteurs de la société civile commencent à se positionner autour du déclenchement d'une enquête publique dans les jours qui suivent les incidents du 9 et du 10 août 2008⁶⁵ (Saint-Arnaud, 2008). La disqualification des processus routiniers survient avant même que soient complétées les enquêtes du coroner et de la SQ. Ainsi, en trois jours, des acteurs comme la LDN et le CRARR affirment que seule une enquête publique peut faire la lumière sur les circonstances de la mort de Fredy Villanueva (Corriveau & Bélair-Cirino, 2008 ; La Presse Canadienne, 2008). Les déclarations du président de la Ligue, M. Dan Philip, sont sans équivoque : « [c]e sont toujours des enquêtes camouflées et les résultats sont toujours bien connus avant même que ces enquêtes soient commencées » (Corriveau & Bélair-Cirino, 2008). Ce positionnement critique se voit appuyé lorsque la SQ confirme le 12 août en conférence de presse que les policiers impliqués n'ont toujours pas été interrogés par les enquêteurs trois jours après l'incident (Touzin, 2008).

Le 1^{er} décembre 2008, le gouvernement annonce la tenue d'une enquête publique du coroner. Selon les balises établies par la loi⁶⁶, une telle enquête doit se concentrer uniquement sur les causes et circonstances d'un décès. L'enjeu se déplace alors vers le mandat de l'enquête. L'objectif pour les groupes de la société civile est de faire élargir le champ de l'examen de l'enquête publique afin de couvrir des questions qu'ils considèrent comme associées au problème. Les principaux éléments qu'ils cherchent à faire inscrire dans le mandat de l'enquête concernent le contexte sociodémographique de Montréal-Nord, les méthodes de la police et plus particulièrement le profilage racial et social, ainsi que l'impunité des policiers impliqués dans des incidents avec décès (Myles, 2008, 2009b). On constate une opposition binaire entre des

⁶⁵ Le décès de Fredy Villanueva le 9 août et l'émeute dans le quartier de Montréal-Nord le lendemain.

⁶⁶ *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, LRQ, chapitre R-0.2, section I, article 2.

groupes de la société civile qui réclament un élargissement du mandat et le ministre de la Sécurité publique qui insiste sur les balises prévues par la loi. Pour faire pression sur le gouvernement, la famille et les groupes reconnus officiellement comme « personne intéressée »⁶⁷ à l'enquête dénoncent publiquement ce mandat qu'ils jugent trop restreint et menacent de se retirer de l'enquête publique (Myles, 2009a). Les groupes ne réussissent cependant pas à élargir officiellement le mandat de l'enquête, qui demeure conforme à celui prévu initialement. Par contre, la section suivante montre que leurs actions pendant les audiences auront pour effet d'atteindre partiellement cet objectif, particulièrement en ce qui concerne l'examen du déroulement de l'enquête policière de la SQ.

La commission d'enquête Davies sur la mort de Frank Paul en Colombie-Britannique est quant à elle le résultat d'un long processus. En effet, le décès est survenu en 1998, mais la demande pour une enquête publique nécessite près de cinq années pour se cristalliser. Ainsi, aucune infraction criminelle n'est soulevée dans le cadre des processus de routine, mais un signalement est transmis à l'OPCC en août 1999 relativement à de possibles inconduites policières reliées à ce cas (Davies, 2009). Une fois révélés au public de façon indirecte, les éléments du dossier fourniront la base pour une revendication à propos de la création d'une enquête publique.

Lors de la création de l'OPCC en 1998, il a été décidé que celui-ci devait faire l'objet d'une évaluation après trois années de fonctionnement (Streliaff, 2002). Un comité législatif est mis sur pied à cet effet au cours de l'été 2001. À ce moment, les médias ont déjà fait écho à des allégations de citoyens qui considèrent que leurs plaintes ont été ignorées par l'organisation (Fong, 2002). En mai 2002, les témoignages d'employés et d'ex-employés devant le comité législatif mettent en évidence de graves dysfonctions internes au sein du mécanisme de contrôle. Les critiques concernent plus particulièrement la gestion du commissaire, M. Don Morrison (Mickleburgh, 2002). Les travaux du comité mettent en évidence le refus du commissaire Morrison, malgré l'avis contraire de ses employés, de mener une enquête sur le décès de Frank Paul, un autochtone abandonné par la police dans une ruelle de Vancouver en 1998 (McInnes,

⁶⁷ Une personne intéressée est « une personne, une association, un ministère ou un organisme qui le demande et qui établit à la satisfaction du coroner son intérêt dans l'enquête ». Elle peut assigner, interroger et contre-interroger des témoins. Ibid. section IV, articles 136 à 138.

2002). Quelques jours après son témoignage devant le comité, le commissaire remet sa démission (Meissner, 2002). En juillet, un rapport du vérificateur général de la province constate divers manquements au niveau de la gestion financière de l'organisation ainsi qu'un manque d'imputabilité (Strelloff, 2002).

En juin 2003, le nouveau commissaire Dirk Ryneveld, nommé le 13 février 2003, rouvre le dossier sur le décès de Frank Paul et rend publique une vidéo de la police (Armstrong, 2003). La vidéo montre M. Paul incapable de se mouvoir par lui-même au moment d'être libéré du centre de détention (Davies, 2009). C'est à ce moment que des groupes de la société civile, dont la BCCLA au premier chef, s'associent pour réclamer une enquête publique destinée à faire la lumière sur ce cas (Tanner, 2003). Le 16 janvier 2004, l'OPCC recommande également à la province de mettre sur pied une enquête publique (Ryneveld, 2004). Malgré l'appui d'un organisme d'intermédiation indépendant comme l'OPCC, le gouvernement provincial résiste à la demande pendant près de trois ans. Lui-même ancien policier de la GRC, le ministre de la Sécurité publique du moment, M. Rich Coleman, se prononce contre l'idée (Girard, 2004).

Finalement, une enquête publique sur la mort de Frank Paul est annoncée par la province le 22 février 2007 (The Canadian Press, 2007). Elle fait suite à deux articles parus dans le quotidien *The Globe and Mail* qui réclament une enquête sur ce cas. Le premier, publié le 20 février 2007, présente les révélations de Greg Firlotte, le gardien qui a aidé à faire monter Frank Paul dans le fourgon qui devait le conduire vers le lieu de son décès par hypothermie (Hume, 2007 a). M. Firlotte y met en cause tout le processus d'enquête en affirmant qu'à son avis le VPD ne veut pas découvrir la vérité. Le lendemain, le second article présente les déclarations de l'ancien procureur de l'OPCC, devenu depuis procureur pour les Nations Unies au Kosovo (Hume, 2007 b). Il affirme que ce cas le hante depuis tout ce temps et que la tenue d'une enquête publique est la seule réponse appropriée. En s'ajoutant à la pression continue d'acteurs mobilisés qui réclament une enquête depuis 2003, ces révélations mènent le gouvernement provincial à un point de bascule. Ainsi, on constate dans ce cas précis une accumulation de pression sur le long terme.

La seconde grande enquête publique ciblant le travail de la police en Colombie-Britannique pour la période étudiée découle d'un processus beaucoup plus court. En effet, elle est annoncée le 19 novembre 2007, un peu plus d'un mois après le décès de M. Robert Dziekanski survenu le 14 octobre 2007 lors d'une intervention de la GRC à l'aéroport international de Vancouver. Environ quatre mois séparent l'incident initial de la nomination du commissaire Braidwood, en février 2008. L'intérêt pour le contrôle externe de la police était déjà élevé à ce moment, pendant lequel se déroule la Commission Davies sur l'affaire Frank Paul. Le dévoilement public d'une vidéo amateur, le 13 novembre 2007, invalide la version de la GRC à propos du déroulement de l'incident. Les images montrent que les agents ont rapidement utilisé le dispositif à impulsions face à un individu qui ne présentait pas une menace pour leur sécurité ou celle d'autres personnes (Theodore, 2007). Le même jour, la BCCLA dépose une plainte au Commissaire aux plaintes du public contre la GRC, l'organisme de contrôle fédéral, et demande une enquête civile indépendante sur cet incident critique (CanWest News Services, 2007). Quelques jours plus tard, une enquête publique est annoncée.

Les trois incidents montrent donc une stratégie délibérée pour disqualifier le mécanisme de traitement routinier afin d'obtenir un nouveau dispositif, l'enquête publique, pour traiter de l'incident. Au Québec, les acteurs de la société civile veulent également que l'enquête publique dispose d'un mandat large, abordant par-delà l'incident lui-même d'autres thèmes qu'ils jugent importants. Une fois le lieu créé, son utilisation impose d'en obtenir l'accès.

10.4.2 Obtenir l'accès par un statut officiel

Une fois que l'enquête est créée, l'obtention d'un statut officiel en tant que partie/personne intéressée devient un enjeu. Pour obtenir ce statut, l'acteur doit faire une demande formelle au responsable de l'enquête publique. Au Québec, la décision est à la discrétion du coroner, qui doit juger si la personne « établit à sa satisfaction son intérêt dans l'enquête »⁶⁸. Certaines enquêtes sont plus restrictives que d'autres. Au Québec, l'enquête du coroner sur le décès de Fredy Villanueva a reconnu 14 individus ou groupes (Perreault, 2013 : 135). Il y en avait davantage initialement, mais des groupes comme la LDL ont dû se désister faute de ressources.

⁶⁸ *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, 1983 Ch. R-0.2, c. 41 a. 136.

Pour suivre une enquête du coroner où il y a des parties, c'est extrêmement coûteux. On peut pas faire ça tout seul. Popovic [de la CRAP] a fait ça tout seul. Il n'est pas avocat, puis il s'est fait reconnaître comme personne intéressée. Il a été présent à toute l'enquête du coroner. Il est très fort ce gamin (entretien 10-ASC).

En Colombie-Britannique, les critères permettant l'obtention d'un statut sont établis par la loi provinciale sur les commissions d'enquête⁶⁹. Cette dernière prévoit trois critères généraux qui justifient l'octroi d'un statut officiel à quelqu'un en faisant la demande (*participant status*) : d'abord, si, et dans quelle mesure, les découvertes de la commission peuvent avoir un effet sur les intérêts d'une personne ; ensuite, si la participation d'une personne peut favoriser l'avancement des travaux de la commission ; enfin, si la participation d'un individu favorise l'équité de la commission. Sur ces bases, la commission Davies sur le décès de Frank Paul a reconnu 14 parties intéressées (Davies, 2009 : 34), tandis que celle du commissaire Braidwood sur le décès de Robert Dziekanski (Braidwood, 2010 : 35-36) en a fait de même avec 16 individus ou organisations.

Dans une enquête du coroner, le statut de personne intéressée permet de se faire entendre, de demander au coroner d'assigner des témoins et d'interroger ceux-ci⁷⁰. Le *Public Inquiry Act* de la Colombie-Britannique laisse davantage de latitude au commissaire pour baliser les droits des participants à l'enquête⁷¹. Les participants ou leurs représentants peuvent en règle générale s'y faire entendre et interroger les témoins. L'obtention du statut de participant constitue la première étape qui permet de participer au processus d'enquête. Ainsi, son obtention est le point d'accès incontournable à ce lieu alternatif d'influence sur le changement des politiques publiques.

10.4.3 Instrumentaliser l'enquête à travers la participation

Les cas montrent que l'enquête publique peut servir d'outil pour les groupes mobilisés en faveur du changement de trois façons : par la visibilité médiatique, pour obtenir des éléments permettant d'appuyer leur problématisation et pour promouvoir une solution. D'abord, l'attention médiatique accordée à l'audience publique augmente la visibilité de ses participants et de leur

⁶⁹ *Public Inquiry Act*, RSBC 2007 section 11, article 4.

⁷⁰ *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, 1983 Ch. R-0.2, c. 41, a. 137 et 138.

⁷¹ *Public Inquiry Act*, RSBC 2007, section 12, articles 1, 2 et 3.

cadre du problème, facilitant de façon passive leur travail de problématisation. À ce niveau, l'enquête est un moyen d'accroître la publicité. Ainsi, un répondant qui a suivi de près les travaux du coroner Perreault sur la mort de Fredy Villanueva, juge que la longueur même de l'enquête a contribué à la montée en puissance du problème public par la visibilité qu'elle lui a accordé sur une période prolongée.

Avant même que ce soit publié ce rapport-là, y'avait déjà beaucoup de comptes-rendus dans les journaux [...] Sans façon a fait quelque chose au tout début : il a reconnu plein de monde comme étant partie intéressée dans le cadre de cette enquête-là. Je pense qu'il y avait à peu près dix groupes qui avaient été reconnus. Y'a des groupes qui se sont même pas représentés par la suite, parce qu'ils avaient même pas les fonds nécessaires ou l'intérêt pour continuer à assister à toutes les auditions. Mais quand tu as dix avocats qui contre-interrogent le même témoin, là tu viens de multiplier ton temps d'audition aussi, hein ? (entretien 29-AP)

La participation au processus de l'enquête ouvre également la possibilité d'en instrumentaliser, dans une certaine mesure, la mécanique pour aborder des questions ou éléments jugés d'intérêt. La participation aux audiences permet ainsi de faire émerger de nouvelles dimensions du problème ou de fournir des appuis pour des éléments déjà mis en cause. En effet, les participants qui se sont vu reconnaître un statut peuvent faire entendre des témoins et les contre-interroger, en plus d'avoir accès aux éléments déposés en preuve. Tout comme la visibilité, elle s'inscrit donc également dans une dynamique de problématisation. Ce pouvoir ouvre un champ d'action nouveau aux acteurs qui disposent des ressources nécessaires pour participer pleinement à l'enquête. Cette façon d'instrumentaliser sa participation à l'enquête est mise en évidence par les deux cas.

Au Québec, ces efforts se traduisent par une tentative d'étendre le périmètre du champ d'investigation de l'enquête du coroner sur le décès de Fredy Villanueva. En effet, même si le coroner précise que l'examen du fonctionnement de la politique ministérielle ne faisait pas partie de son mandat (Perreault, 2013 : 122), les avocats de la famille Villanueva et des jeunes blessés lors de l'intervention ont dans les faits pu forcer l'enquête publique à élargir son champ d'investigation « de l'intérieur », c'est-à-dire au cours du déroulement des audiences publiques. Cet élargissement a été effectué pendant les audiences, en questionnant directement et les

policiers impliqués dans l'incident et l'enquête subséquente. La thèse de ces acteurs était que l'enquête de la SQ sur la mort de Fredy Villanueva était biaisée dès le départ en faveur des policiers impliqués. Ce faisant, l'enquête publique a permis d'enquêter sur l'enquête policière menée par la SQ, ce que n'ont pas manqué de relever certains observateurs (Myles, 2010). Par ce moyen, le fonctionnement de la politique ministérielle, qui est généralement une « boîte noire » à l'abri des regards externes, s'est retrouvé sous les projecteurs.

La capacité d'interroger des témoins a permis de mettre en évidence un traitement différentiel entre témoins civils et policiers dans le fonctionnement du mécanisme d'enquête au Québec. Peu importe la question des intentions quant aux retombées de l'enquête, ce constat a clairement été établi selon un observateur : « [...] *le traitement qui a été fait après par l'enquête, c'est pas un traitement qui aurait été appliqué s'ils avaient pas été des policiers. Pour moi c'est clair, y'a aucun doute* » (entretien 11-O). Comme le montre l'extrait suivant, l'enquête sur l'enquête est conçue comme une façon documenter les dysfonctions du mécanisme d'enquête :

[...] si on regarde par exemple l'affaire Villanueva, qui est le cas le mieux documenté d'enquête de la police sur la police, mais bâclée, on a vu par exemple que les témoins avaient été traités différemment selon qu'y étaient civils ou policiers, on a vu que là, comment dire, l'enquête de la Sûreté du Québec visait à trouver des preuves pour exonérer le SPVM, parce que, bon, la Sûreté du Québec y sont arrivés là sur place et le SPVM leur ont donné leur version des faits de l'intervention policière et la Sûreté du Québec a cherché des preuves pour valider cette version-là. Alors on parle d'une enquête policière qui est orientée par le corps policier impliqué dès le début (entretien 1-ASC).

L'enquête sur l'enquête permet l'émergence de nouveaux arguments permettant d'appuyer la problématisation effectuée par les membres du réseau d'action publique en faveur d'une réforme majeure du mécanisme. Comme le montre l'extrait suivant du mémoire préparé conjointement par les avocats de la famille Villanueva et des trois jeunes blessés lors de l'incident, les constats obtenus justifient une réforme majeure.

Que conclure de cette enquête de la Sûreté du Québec ?

La Sûreté du Québec a fait preuve de réticence, c'est le moins qu'on puisse dire, à enquêter sur un policier alors qu'ils sont tous « honnêtes ».

L'enquête menée par la Sûreté du Québec démontre clairement la nécessité de procéder à une réforme du système d'enquête sur les agissements des policiers qui est actuellement en vigueur et qui a démontré, une fois de trop, son inefficacité et sa partialité dans son opérationnalité (Belisle, Arsenault, Dubé, Georges-Louis, & St-Léger, 2011 : 79).

Le mémoire de Solidarité Montréal-Nord insiste quant à lui sur ce qu'il considère comme des « faits troublants » ayant été mis en évidence lors des audiences :

Que l'esprit et la lettre de la politique ministérielle, quant au fait d'isoler les témoins pour éviter toute contamination des versions, n'ont pas été respectés dans le cas des deux policiers ; - Que la politique ministérielle ne spécifie pas le temps dont dispose un policier impliqué dans un tel événement pour remettre son rapport d'événement ;

Qu'on ait fait le soir même de l'événement une transmission incorrecte des informations de base sur celui-ci au personnel concerné, transmission qui a eu des incidences à plusieurs niveaux, et ce, pendant plusieurs semaines puisque la rumeur de « passage à tabac » des policiers Lapointe et Pilote a circulé ensuite pendant longtemps tant dans les rangs policiers que dans les médias ;

[...]

Que les enquêteurs de la SQ aient manifesté, lors des audiences, un préjugé favorable à leurs confrères : « Les policiers, on est réputés honnêtes » (Mouvement Solidarité Montréal-Nord, 2011 : 19).

En Colombie-Britannique, l'analyse du processus d'enquête effectué à la suite de la mort de Frank Paul fait partie du mandat confié à la commission Davies. En effet, le VPD est l'une des cinq organisations⁷² publiques dont le travail doit être scruté à la loupe selon le mandat confié à William H. Davies :

[...] to make findings of fact regarding circumstances relating to Mr. Paul's death, including findings of fact respecting the response of the British Columbia Ambulance Service, the VPD, the BC Coroners Service, the Office of the Police Complaint Commissioner and the Criminal Justice Branch of the Ministry of Attorney General to the death of Mr. Paul (Davies, 2009 : 27)

Au contraire, dans le cas de la commission Braidwood, le déroulement de l'enquête menée par la GRC est considéré comme situé hors de son mandat :

⁷² Le service ambulancier provincial, le VPD, le bureau du coroner, l'OPCC et le bureau des procureurs de la province.

I do not believe that my mandate extends to an examination of the investigation carried out by the RCMP's Integrated Homicide Investigation Team into whether anyone should be charged with a criminal offence arising out of these events. I would have required much more specific authorization to embark on such an inquiry (Braidwood, 2010 : 343).

En revanche, même si l'enquête policière est en principe exclue du mandat, la réponse de la GRC à l'incident en tant qu'organisation se retrouve au cœur de l'examen destiné à éclaircir les circonstances du décès de M. Robert Dziekanski. Comme pour l'enquête du coroner Perreault au Québec, c'est cette entrée indirecte qui permet d'obtenir de l'information sur le processus d'enquête. La participation de la BCCLA aux audiences de la commission lui permet ainsi de documenter et de critiquer le déroulement de l'enquête policière menée par la GRC. Les éléments mis en lumière qui contribuent à la problématisation du mécanisme d'enquête sont rassemblés dans la plaidoirie finale de la BCCLA.

The Commission heard troubling evidence that suggested that the IHIT⁷³ investigation may not have been conducted impartially. For example, despite troubling discrepancies between the Pritchard video and the officers' account of the events, the discrepancies were not pursued with the kind of vigor and expertise that police would be expected to exhibit when examining the statements of civilian witnesses or suspects of criminal activity. Major investigative errors were committed, such as failing to segregate the officer witnesses before they were interviewed by IHIT and allowing Cpl. Robinson to be present at IHIT's initial debriefing. IHIT released information about the details of the event to the public that may have contaminated portions of the investigation – this information tended to exonerate the officers while casting suspicion on Mr. Dziekanski (BCCLA, 2009b : 49).

En plus de servir d'outil pour documenter et appuyer un problème public, une deuxième façon de tirer profit du processus d'enquête publique est mise en évidence grâce aux études de cas. Elle consiste à utiliser l'arène temporaire fournie par l'enquête pour promouvoir une solution en espérant qu'elle soit reprise par le rapport final. Évidemment, la réussite de la stratégie est à la discrétion du responsable de l'enquête publique qui dispose d'un contrôle étendu sur le contenu

⁷³ IHIT : *Integrated Homicide Investigation Team*, l'unité de la GRC chargée d'enquêter sur le décès de Robert Dziekanski.

final de son rapport. L'obtention du statut de recommandation accroît la légitimité d'une solution et améliore les chances de voir les pouvoirs publics procéder à sa mise en œuvre.

Au Québec, l'examen des mémoires déposés par les parties intéressées à l'enquête du coroner Perreault sur le décès de Fredy Villanueva montre que trois d'entre eux⁷⁴ recommandent la création d'une unité d'enquête indépendante sur les incidents critiques.

Cependant, compte tenu que votre enquête a démontré que les policiers qui enquêtent sur des policiers ne sont pas à l'abri de parti pris pro-policier, je propose que vous recommandiez que les enquêtes portant sur des interventions policières causant la mort ou des blessures pouvant mettre en danger la vie soient confiées à un organisme civil indépendant (CRAP, 2011 : 72).

Plus spécifiquement par rapport au Gouvernement du Québec, nous recommandons au Coroner de demander à celui-ci de : [...] -Instaurer dans les plus brefs délais une « Unité d'enquête » indépendante des corps policiers, unité ayant pour mandat de procéder aux enquêtes sur les événements relevant de la Politique ministérielle afin de lever toute ambiguïté quant à l'impartialité des enquêteurs chargés de faire de telles enquêtes (Mouvement Solidarité Montréal-Nord, 2011 : 24).

Que soit recommandé au gouvernement du Québec, la création d'une unité d'enquête indépendante des corps policiers qui soit crédible, indépendante et transparente, afin de mener des enquêtes dans des dossiers actuellement visés par l'actuelle politique ministérielle (Belisle et al., 2011 : 130).

En Colombie-Britannique, on constate qu'une stratégie similaire pour faire la promotion d'une solution est employée de façon répétée dans au moins trois enquêtes publiques. L'examen de la documentation montre que la création d'une unité distincte des corps policiers chargée d'enquêter sur les plaintes les plus graves était préconisée à la fois par la BCCLA et Pivot dès 2006. Ces groupes en ont d'abord fait la promotion lors des travaux du groupe de travail présidé par l'ancien juge Josiah Wood chargé d'analyser le fonctionnement du système de déontologie provincial. En effet, le rapport Wood précise que des groupes de la société civile lui ont fortement suggéré de recommander la création d'une unité d'enquête dédiée aux cas graves.

⁷⁴ La CRAP, Solidarité Montréal-Nord ainsi que le groupe des avocats de la famille Villanueva et des trois autres jeunes blessés.

Some of those interviewed, in particular representatives of the BCCLA and the Pivot Legal Society, as well as some complainants and counsel who represent complainants, urged me to recommend the establishment of an independent “civilian” investigative body, which would operate either as an adjunct to the office of the police complaint commissioner or as a completely independent unit, and which would be responsible for investigating all or at least the more serious complaints against the police (Wood, 2007 : 44).

Par la suite, la BCCLA a poursuivi cette stratégie dans le cadre des commissions d’enquête Davies et Braidwood. Le but recherché était clairement de voir le commissaire reprendre la solution pour la recommander au gouvernement, comme l’ont confirmé les entretiens avec des membres et ex-membres de l’organisme.

BCCLA had counsel in both of these inquiries, both the Frank Paul and Robert Dziekanski inquiry; we put a lawyer in there. And the main focus of our submissions towards the final recommendations was that in light of all these circumstances independent investigations were needed. That was our focus in both of these inquiries [...] and we were successful in both [...] getting recommendations along those lines (entretien 24-ASC).

[...] and it was our submission that the commissioner recommends the implementation of an SIU-like body for BC to end the practice of police self-investigations. So it was the sole submission that went to the commissioner on that point. So I think it was very instructive and useful for the commissioner to make the findings he made that [it] should happen in BC, and that’s why the government implemented it (entretien 26-ASC).

En 2008, les plaidoiries de la BCCLA à la commission Davies montrent que la solution préconisée est plus précise que ce qui a été suggéré à l’enquête publique de Wood. La solution repose ici sur le modèle indépendant et est spécifique aux incidents qui causent un décès ou une blessure grave. Le modèle est inspiré du SIU, qui est explicitement nommé. Le groupe propose ce qui suit dans sa déposition :

[...] the BCCLA submits that this Commission of Inquiry should recommend that in cases involving death or serious injury in which the police are involved or implicated that the police not investigate themselves. In short, that a system in part modelled on the Ontario Special Investigation Unit be created and implemented in British Columbia, to the extent possible. We

advocate a system of civilian oversight at both the investigative stage and disciplinary stage (BCCLA, 2008b : 35).

La BCCLA a également utilisé le pouvoir de recommander des témoins, accordé aux parties intéressées, pour demander que l'ombudsman de l'Ontario et son enquêteur principal (respectivement ancien directeur et enquêteur de l'UES) soient entendus par la commission Davies (BCCLA, 2008a). La requête est acceptée et tous deux participent aux audiences publiques le 7 mai 2008. Ces témoins sont convoqués spécifiquement pour expliquer les caractéristiques et le fonctionnement de l'UES ontarien. Leur convocation s'inscrit donc dans les efforts du groupe de défense des droits pour faire la promotion de sa solution auprès d'une enquête publique.

Par la suite, la BCCLA utilise également les constats du premier rapport Davies (2009) pour appuyer sa solution lors de sa plaidoirie dans la commission Braidwood :

Commissioner Davies' findings about the problem of divided loyalties and conflicts of interest led Commission Davies to conclude that it was necessary for the Province to create of an Independent Investigation Office (IIO) to investigate police-related deaths
[...]

Commissioner Davies gave extensive consideration to alternative organizational approaches for the criminal investigation of police-related deaths in the British Columbia municipalities policed by the municipal police departments. Some of the options he considered included having another municipal police department conduct the investigation or creating joint police task forces. However, Commissioner Davies rejected these models in favour of a civilian investigation team, modelled on Ontario's Special Investigation Unit (BCCLA, 2009b).

Les stratégies identifiées ci-dessus, qui visent à utiliser l'enquête publique comme source de visibilité et en tant que véhicule pour des idées opposées au *statu quo*, concernent les acteurs du réseau en faveur de la réforme. En effet, même si les enquêtes publiques n'ont qu'un pouvoir de recommandation et ne peuvent forcer les gouvernements à agir, il demeure que leur influence sur le changement touchant les politiques publiques est bien réelle (Johns & Inwood, 2014). Comme l'a signalé un répondant, cette influence doit d'ailleurs être intrinsèquement liée à la joute politique, notamment à travers la notion d'évitement du blâme.

Once you have the recommendation of an inquiry, it's a lot easier for a government to act on that, because it's acting on somebody else's recommendation and it's also harder for the government not to act, because the recommendation has been made and it's obviously easier for the opposition and for members of the public to criticize if they don't follow recommendations [...] I think that's why the inquiry process was so important. Because politicians hate to make decisions where if they fail, people can say "it's the politician's fault", where they are the one that are making choices. The politician doesn't want to be the ultimate responsible for it, the decision, if it goes wrong. So with the inquiry process you have the ability to say, "we were just implementing the recommendations of the inquiry". And it takes away a level of responsibility from a politician, which is an important thing when you talk about getting to take an action, is making them feel secure that in the next election cycle, this is not going back to haunt you (entretien 16-ASC).

Cette situation peut expliquer des comportements destinés à retarder l'avancement de leurs travaux. De fait, le cas du Québec donne à voir une stratégie en ce sens. La contestation judiciaire entreprise par le contentieux de la Ville de Montréal au sujet des mesures de sécurité des étuis des armes à feu des policiers du SPVM, un élément abordé à la toute fin des audiences, en témoigne. La décision a été perçue par le réseau d'action publique réformiste comme une manœuvre destinée à retarder le dépôt du rapport final du coroner Perreault.

Dans le dossier Villanueva, à la toute fin, y'a une question qui est posée sur la sécurité de l'étui. Le procureur de la Ville s'objecte, puis il dit « non, non, non c'est pas de vos maudites affaires ». Le coroner dit « j'ai le goût d'entendre ça ». « Parfait suspendez, je m'en vais à la cour supérieure en révision judiciaire de votre décision ». Ça a pris deux ans et demi. La journée du procès sur ça, l'avocat en question [...] entre dans la salle d'audience les deux mains dans les poches avec son manteau. « Écoutez madame la juge, je me suis trompé dans mon agenda, je viens de m'apercevoir que je suis devant vous aujourd'hui. Mais j'ai pas mon dossier. » « Faites-le venir, on va commencer » « Ah ! si vous voulez ! » Il s'assoit. Il l'a jamais fait venir son dossier. Puis il a discoursé pendant une journée. La juge voulait descendre du banc pour l'étrangler [...]. C'était épouvantable ! Tout ça, qui a duré deux ans et demi, il savait qu'il était pour perdre. La jurisprudence... c'est pas un imbécile là, loin de là. Il savait qu'il était pour perdre, mais pendant ce temps-là, le rapport n'était pas public. Puis tout ce qu'il voulait c'est que le rapport ne soit pas public. Y'a perdu comme un cochon. [...] Et on est retourné, deux ans et demi après, et on a recommencé, pour un avant-midi, l'enquête du coroner sur la sécurité de l'étui. [...] C'est une guerre sans fin, c'est une guerre totale ! (entretien 13-ASC)

Dans son jugement rendu le 22 avril 2013⁷⁵, la juge Danielle Grenier de la Cour supérieure du Québec conclut que la Ville de Montréal et la FPPM ont fait obstruction aux travaux de l'enquête publique du coroner :

L'enquête publique du coroner Perreault a déjà duré 103 jours. Les avocats sont tous d'avis que le débat sur les mécanismes de sécurité ne prendra pas plus d'une journée. Mis à part ce débat, la preuve et les plaidoiries ont été complétées. L'intérêt de la justice est en jeu. Comment s'expliquer qu'une enquête qui a débuté en mai 2009 pour faire la lumière sur les circonstances entourant une affaire d'une grande importance pour la société, soit interrompue depuis février 2011 pour débattre d'une question dont le sérieux et le caractère réfléchi ne sautent pas aux yeux compte tenu de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada en matière d'interdiction de publication. Dans ce contexte, l'obstruction à l'enquête du coroner discrédite l'administration de la justice et elle ne saurait être encouragée ou tolérée.

Le rapport du coroner Perreault est rendu public le 13 décembre 2013, mettant un terme à un processus débuté le 16 février 2009. Il y a donc eu action juridique de la part des groupes policiers qui cherchaient à neutraliser ou limiter l'impact de l'enquête publique par une stratégie fondée sur le temps. L'utilisation de cette stratégie permettait également de miser sur la permanence dans le secteur des groupes policiers, face à un intérêt médiatique et une mobilisation moins durables. De fait, l'intérêt pour l'enquête publique s'est estompé pendant le blocage dû aux procédures judiciaires, notamment en raison du renouveau constant qui caractérise l'agenda médiatique (Neveu, 2015). L'enquête du coroner Perreault s'est ainsi terminée dans l'indifférence complète, selon le journal *Le Devoir* (Myles, 2013). En revanche, le passage du temps a également pu favoriser une certaine démobilisation au sein du réseau réformiste, mais ses membres les plus importants, notamment le Protecteur du citoyen, n'ont pas été touchés par la stratégie. D'ailleurs, la loi créant le BEI a été adoptée quelques semaines avant la reprise de l'enquête publique sur la mort de Fredy Villanueva.

10.4.4 L'enquête comme source de légitimité

La participation à l'enquête s'inscrit également dans un processus de légitimation touchant à la fois le discours et son porteur. La légitimation au niveau du discours rejoint les éléments

⁷⁵ Montréal (Ville de) c. Perreault, 2013 QCCS 1667 (CanLII), disponible à <http://canlii.ca/t/fx5c3>.

présentés jusqu'à maintenant à propos des efforts de problématisation et de promotion d'une solution au sein de l'enquête en tant que lieu alternatif d'accès au processus d'élaboration des politiques publiques. L'objectif des membres du réseau réformiste qui participent à une enquête publique est de faire inscrire leurs idées et préoccupations dans le rapport.

Moi je pense que ça a fait que les convictions qu'on avait puis les sujets qui nous préoccupaient ont été présents. Je trouve que ça se voit quand on lit [le rapport du coroner Perreault] (entretien 10-ASC).

À travers cette objectivation de ses revendications à travers l'enquête publique, l'acteur cherche à légitimer les idées qu'il porte. En effet, une fonction primordiale de l'enquête publique concerne la production d'un récit sur des événements ou phénomènes jugés ambigus (Brown, 2004). C'est donc un lieu où des interprétations divergentes s'affrontent (Jenson, 1994). Or, la reconstitution des faits qui se retrouve stabilisée dans le rapport final est porteuse d'autorité (Brown, 2003). Ainsi, en effectuant un tri dans des affirmations contradictoires, l'enquête publique possède la capacité de légitimer des affirmations en les accréditant ou au contraire de saper leur légitimité en retenant des versions opposées. Les acteurs cherchent donc à promouvoir leurs idées de façon à ce qu'elles passent à travers ce processus de sélection et soient intégrées au discours de l'enquête publique. Ces stratégies de légitimation ont notamment été identifiées dans le cadre de la Commission royale sur les nouvelles technologies de reproduction grâce aux travaux de Francesca Scala (2014). Elles permettent d'expliquer pourquoi, comme l'a souligné Pralle (2003), l'arrivée d'un nouvel acteur dans une *policy venue* s'accompagne fréquemment d'un effort de reformulation destiné à rendre les idées plus adaptées au nouvel environnement.

La légitimation de l'acteur par l'enquête publique peut toucher deux aspects, soit son statut et son discours. Précisons que ces deux volets du processus de légitimation sont en partie liés, puisque la légitimation de ses revendications par l'enquête bonifie par ricochet la légitimité d'un acteur. Cependant, c'est sur la question de la légitimation directe de l'acteur que nous désirons nous concentrer. En effet, l'octroi du statut de partie intéressée à un acteur de la société civile signifie qu'il est considéré comme pouvant apporter une contribution aux travaux de l'enquête publique. L'obtention d'un accès confère donc une certaine légitimité dès les débuts de l'enquête, contrairement à la reconnaissance du discours qui doit attendre le dépôt du rapport

pour se manifester. En outre, la participation est associée à des gains de visibilité (Salter & Matthews, 2015 : 305) et permet au participant de s'afficher comme interlocuteur crédible. Par cette dynamique, la reconnaissance explicite accordée par l'enquête publique consolide à son tour celle obtenue de la part des médias et d'autres institutions.

Par ces effets cumulatifs de légitimation, le processus d'enquête publique rend possible l'émergence d'acteurs qui sont considérés comme étant qualifiés pour se prononcer sur un problème donné. Il facilite de cette façon la montée de nouveaux « propriétaires de problème public » (Gusfield, 2009). Une fois le statut de l'acteur consolidé, l'accès à d'autres forums ou lieux décisionnels est favorisé. Ce phénomène est également associé à une diversification du registre comportemental, puisque de nouvelles stratégies fondées sur le mode d'action direct deviennent accessibles avec ce changement. Le cas du Québec met bien en évidence ce phénomène de consolidation du statut. Ainsi, des acteurs comme Solidarité Montréal-Nord et la CRAP, de création récente, dotés de peu de ressources et sans accès formel au processus de politique publique, ont pu acquérir par leur participation à l'enquête du coroner Perreault une certaine légitimité. Cette légitimité sert par la suite d'appui à leurs interventions subséquentes dans l'action publique. Ainsi, ces acteurs ont pu prendre part aux audiences de la Commission des institutions à propos des projets de loi 46 et 12⁷⁶.

10.5 Conclusion

La première partie de ce chapitre consacré à l'analyse du comportement des acteurs repose sur un questionnement simple (qui fait quoi ?) et un inventaire de comportements. L'objectif de la démarche est de relier des types d'acteurs, des positionnements et des registres comportementaux dans une perspective comparative. Les registres constatés sont larges, particulièrement pour les acteurs de la société civile au Québec, qui emploient les quatre modes d'action définis. En comparaison, les acteurs du réseau réformiste en Colombie-Britannique ont un accès plus formalisé et sont également moins nombreux. Il en résulte un registre dans lequel certaines stratégies « bruyantes » comme l'action symbolique ou la manifestation ne sont pas repérables. En outre, le cas du Québec témoigne de plus de comportements associés à la coordination entre les acteurs.

⁷⁶ Seulement la CRAP dans le cas du projet de loi 12.

Les organismes gouvernementaux indépendants concernent surtout le cas québécois, où ils ont utilisé les modes d'action ciblant à la fois le gouvernement et la population. Ils se situent en marge des autres acteurs en faveur d'une réforme, puisque les comportements associés à la coordination repérés pour le Protecteur visaient le développement du savoir à l'interne, pendant l'enquête systémique. En revanche, la comparaison met en évidence l'intervention d'un organisme gouvernemental indépendant provenant d'une autre juridiction, soit l'ombudsman de l'Ontario. Ce dernier contribue à la diffusion d'une solution fondée sur le modèle indépendant. Son action se fait auprès de groupes de la société civile dans les deux provinces, mais également d'un ombudsman à l'autre entre les organisations du Québec et de l'Ontario et dans le cadre de la commission d'enquête Davies.

Comme on peut s'y attendre, du côté des milieux policiers le registre est davantage axé sur des interventions à la fois plus directes et discrètes auprès des décideurs. Cependant, les modes d'action mixte et la coordination n'ont pas été mis de côté par eux. Ces acteurs dont le positionnement initial est celui d'initiés centraux jouissent au départ d'une situation dominante dans le secteur de politique publique. Leurs comportements ont donc une fonction défensive afin de limiter le plus possible l'ampleur du changement appréhendé. Ils se retrouvent donc engagés dans ce que Mondoux et ses collaborateurs (2014) nomment des stratégies de gestion de l'image de politique publique permettant en cas de succès un « gradualisme géré ».

La seconde partie du chapitre examine plus en profondeur trois stratégies mises en évidence par les cas. Toutes les trois sont initiées par les acteurs du réseau réformiste et cherchent à améliorer un positionnement jugé défavorable. La première concerne la consolidation des ressources de savoir. On constate dans les deux cas que le développement du savoir sur les incidents critiques et les mécanismes d'enquête constitue un enjeu pour les acteurs qui désirent problématiser les enquêtes de la police sur la police et proposer une solution. Ils vont ainsi tenter de combler les insuffisances des données officielles sur le sujet. En outre, ce savoir est partagé avec d'autres membres du réseau d'action publique. Les cas font à cet égard ressortir le rôle d'un entrepreneur de politique publique qui franchit les lignes juridictionnelles, l'ombudsman de l'Ontario André Marin. Ce dernier est intervenu dans les deux cas pour faire la promotion du modèle indépendant auprès de groupes de la société civile, en plus d'aider le Protecteur du citoyen à définir sa

position et de participer à l'enquête publique sur le décès de Frank Paul. Enfin, la comparaison montre une particularité du Québec, soit une forme d'institutionnalisation par le bas de la collaboration entre des acteurs de la société civile. En effet, à l'initiative de la LDL un groupe de travail propre au mécanisme d'enquête a été mis sur pied pour échanger de l'information.

Nous avons également mis en évidence une évolution de la composition des secteurs de politique publique. Au Québec, à la suite d'un incident critique, de nouveaux acteurs se mobilisent et investissent la question des « enquêtes de la police sur la police ». En Colombie-Britannique, l'affaire Frank Paul produit un résultat similaire, mais à plus petite échelle avec des groupes autochtones. Dans les deux cas, même si des dénonciations ponctuelles se produisaient depuis longtemps, on constate qu'un plus grand nombre d'acteurs s'intéressent au mécanisme d'enquête sur la police, qui était auparavant un secteur de politique publique relativement fermé.

Enfin, la comparaison des cas montre que les acteurs du réseau réformiste formulent rapidement une demande pour une enquête publique. Cette demande s'inscrit dans une démarche de recherche de point d'accès alternatif au processus de production des politiques publiques. Le déclenchement de l'enquête est lié à un contexte de crise où les processus de routine sont délégitimés. L'accès à l'enquête implique un processus formel de reconnaissance à titre de partie intéressée et offre de nouvelles options stratégiques et une légitimité accrue à ceux qui l'obtiennent. La comparaison montre comment les acteurs cherchent à influencer de l'intérieur le déroulement des audiences afin de poursuivre leur effort de problématisation/publicisation et proposer une solution de réforme. Le prochain chapitre conclut l'analyse micro-situationnelle en présentant les idées mises de l'avant dans le travail de problématisation effectué par les acteurs.

CHAPITRE 11 : ANALYSE DU PROBLÈME PUBLIC

Ce chapitre s'intéresse, dans une perspective micro-situationnelle, à la dimension cognitive de l'action publique. Pour ce faire, il mobilise certains apports issus des approches du processus de politique publique centrées sur les idées, un corpus de travaux qui « insistent sur le poids des éléments de connaissance, des idées, des représentations ou des croyances sociales dans l'élaboration des politiques publiques » (Surel, 2010 : 90). Comme le souligne Surel, ces travaux se distinguent par trois grandes caractéristiques communes. D'abord, par une attention au discours, qui est conçu comme un révélateur d'idées, d'alliances, de conflits, etc. Ensuite, par un point de mire sur la façon dont des connaissances sont mobilisées par les acteurs pour appuyer des diagnostics à propos des politiques publiques. Enfin, un postulat commun suivant lequel « tout changement significatif de l'action publique [est lié] à une transformation des éléments cognitifs et normatifs caractéristiques d'une politique, d'un problème ou d'un secteur d'intervention publique donné » (p. 95).

L'analyse cognitive menée dans ce chapitre décortique le travail de problématisation effectué par les acteurs à propos du phénomène des enquêtes criminelles sur les incidents critiques policiers. Elle débute par une présentation des énoncés mis de l'avant dans le débat pour exposer le problème. Ces énoncés, au nombre de cinq, font partie de l'identification du problème, c'est-à-dire qu'ils servent aux acteurs à décrire ce qu'ils considèrent comme une réalité sociale problématique. Ensuite, nous montrons comment ils ont été agencés en un certain nombre de cadrages distincts du problème, auxquels ont été intégrées des prescriptions de solution. L'analyse permet en effet de déterminer pour chacun des cas trois grands cadrages génériques du problème public ; un pour chaque réseau (réformiste/conservateur) et un qui est employé par le gouvernement pour justifier l'intervention publique. Enfin, le chapitre se termine par un examen des appuis utilisés par les acteurs en faveur de la réforme pour démontrer à la fois la réalité du problème et la nécessité d'agir à son sujet.

11.1 Les composantes de la problématisation

Cette section montre la forme sous laquelle le phénomène de l'enquête criminelle sur l'incident critique policier a été défini en problème public par les acteurs. L'analyse est structurée à partir

de trois séquences d'opérations associées à la problématisation qui sont identifiées par Neveu dans son livre *Sociologie politique des problèmes publics* (2015) : identifier, cadrer et justifier.

C'est à l'intérieur de ces grandes séquences que sont imbriquées les composantes de la rhétorique de revendication, qui sont le diagnostic, la légitimation et la conclusion (Best, 1987, 2008). Ces composantes ont été définies par Best à l'aide de certaines des catégories (*claim; grounds; warrant*) développées initialement par Toulmin (1958) pour analyser la construction des arguments. Ainsi, le « diagnostic » est élaboré lors de l'identification, qui correspond à un travail de définition de la situation problématique par un processus qui consiste à sélectionner et assembler des énoncés définissant une réalité particulière parmi d'autres (Gusfield, 2009 : 3). Notre objectif est de mettre à plat l'ensemble des énoncés définis par les acteurs. Ensuite, à partir du constat que tous ne conçoivent pas le problème de la même façon, l'examen se déplace vers la seconde séquence d'opérations, c'est-à-dire sur la façon dont ces éléments sont agencés dans des cadrages particuliers. C'est également là que la composante « conclusion », qui correspond aux prescriptions formulées pour résoudre le problème, est analysée. Précisons que le terme « solution », déjà utilisé dans le chapitre sur l'analyse des rapports d'enquêtes publiques, est retenu en lieu et place de « conclusion ». Enfin, la troisième séquence, consacrée aux opérations de justification, se concentre sur les éléments rhétoriques qui appuient et légitiment la nécessité d'une intervention publique. Ces opérations visent en quelque sorte à construire sa recevabilité sociale. On y retrouve les composantes liées à la « légitimation », destinées à expliquer pourquoi il est nécessaire d'agir à propos du problème identifié en faisant appel à certaines valeurs, par exemple pour des raisons de justice, d'équité ou d'impact économique (Best, 2008). Le cadre proposé par Neveu nous conduit également à y inclure les appuis (*grounds*) du diagnostic, c'est-à-dire les éléments avancés pour attester de la réalité du problème.

11.1.1 Identifier : cinq énoncés de base

L'identification présente l'ensemble des composantes du problème qui sont formulées par un acteur ou un autre. Ces composantes sont identifiées par le terme d'énoncé. Toute affirmation considérée par un acteur comme faisant partie du problème public des enquêtes criminelles sur les incidents critiques policiers constitue un énoncé. L'analyse du matériel permet d'identifier cinq énoncés sur le problème.

1. La population ne fait pas confiance au mécanisme en place

La perception négative du mécanisme de la part de segments plus ou moins grands de la population est une facette unanimement reconnue du problème. Tant les observateurs que les acteurs des deux camps ont reconnu que les procédures en place ne suscitaient pas la confiance du public.

Le public a raison de douter. A raison de se méfier de ce mécanisme d'enquête là. C'est pas des théories de la conspiration, pas l'imagination fertile qui est à l'origine de ces critiques-là, c'est des révélations qui ont été faites sur la façon que c'est enquêtes-là se mènent. C'est fondé. (entretien 1-ASC)

You have a very serious public trust issue. Because in this province, and in the country really, police govern themselves, police themselves (entretien 18-ASC)

It was pretty clear that one of the issues that was remaining at the end of the day given the information that had been revealed to the public and how the whole matter was handled, it was one of public confidence in the process (entretien 21-O)

De plus, cet élément du problème n'est pas simplement relié à une absence, mais à une *perte* de confiance. Cette facette du problème est donc le résultat d'une transformation des perceptions de la population liée au fonctionnement des dispositifs en place. L'énoncé sur la confiance est ainsi inscrit dans une histoire du déclin (Stone, 2012).

[P]eople lost confidence in the police. And in fact, that was one of the titles of Mr. Braidwood first report, which is "restoring public confidence". If the public and the people don't have confidence in the police, who have enormous power, if they don't trust the police, that's terrible for society (entretien 20-O).

In terms of the results, there had been a real loss of confidence in this way of doing thing, because there have been very seldom any sort of serious repercussions for officers who are involved in these sorts of incidents and people just did not have confidence in the system to be able to bring justice to those police officers who have allegedly broken the law, committed a criminal offence where someone was injured (entretien 24-ASC).

Le fait est qu'on a constaté, à sa face même, un problème de confiance dans la population à l'égard du processus qui existait à l'époque. Face à ce problème, on a deux choix : ou bien on assiste passivement à l'érosion du niveau de confiance de la population dans les forces policières. Il faut reconnaître qu'il y avait un processus d'érosion d'amorcé et qui ne semblait pas vouloir s'arrêter à ce moment-là (entretien 30-E).

Certains répondants font une distinction nette entre leur opinion et leur perception de ce que pense la population.

Je n'ai pas l'autorité ni les connaissances pour juger du travail policier dans telle ou telle affaire. Puis c'était pas mon rôle. [...] Ce qui nous a amenés à poser le geste qu'on a posé, ce n'était pas un problème de confiance du gouvernement dans le travail des policiers, c'était vraiment pour répondre à un problème de confiance de la population dans le travail des policiers dans le cas d'enquêtes indépendantes (entretien 30-E).

I think the most important thing is that the public demanded that police not be investigating themselves. It's an issue of the credibility of the police. So there is the sense that when police investigate themselves, there is a question about whether or not the police are going to protect themselves [...] That was the public perception whether true or not (entretien 15-E).

And thus there was at least a perception among some members of the public that those investigations were not conducted with the same degree of rigour perhaps than, you know, a regular police investigation is conducted. I think it's more a perception issue probably than a reality issue (entretien 22-O).

Cette distinction constitue une ligne de fracture entre les deux camps. En effet, en lien avec le prochain énoncé, les acteurs du camp opposé à la réforme résument le problème à un « problème d'image », entendant par là qu'il est essentiellement lié à une perception négative ancrée dans la population.

[N]ous on avait confiance dans le système. Par contre, c'était pas le cas de tout le monde. Y'a des gens qui avaient et qui ont toujours des réticences. Donc le gouvernement a décidé d'aller de l'avant dans un nouveau modèle (entretien 9-AP).

Si je regarde ça d'un point de vue politique, plus que juridique, je vous dirais que c'est surtout une question d'image, parce que personnellement, j'ai jamais eu connaissance d'une enquête qui avait été biaisée parce qu'un policier avait voulu avantager un collègue tout simplement parce que les deux portent un uniforme et une badge (entretien 29-AP).

Le mémoire déposé lors de l'examen en commission parlementaire du projet de loi 12 par l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (APPQ), le syndicat des policiers de la SQ, illustre bien cette position et en attribue la cause à l'activité des acteurs du camp adverse :

[...] à notre avis ce débat se situe davantage dans le domaine d'une certaine appréhension des différents intervenants et d'une perception erronée d'une certaine partie de la population alimentée en partie par quelques groupes de pression puisque, selon nous, l'intégrité et la compétence des policiers de haut niveau chargés de ce type d'enquête ne sauraient être mises en doute jusqu'à présent (APPQ, 2013 : 2-3).

À l'opposé, dans l'autre camp l'approche du problème de perception est dénoncée comme une façon de minimiser le problème, et conséquemment les changements à apporter au mécanisme en place. L'extrait suivant est particulièrement éclairant à ce sujet :

[...] je trouve ça problématique de définir le problème des enquêtes sur la police comme étant d'abord et avant tout un problème de perception. Un problème de perception du public. C'est beaucoup plus qu'un problème de perception. [...] Et là, dire que c'est un problème de perceptions, moi, l'impression que ça me donne c'est qu'on veut au fond donner une autre image, endormir la vigilance (entretien 1-ASC).

2. Le mécanisme n'est pas transparent

Le monde voulait avoir de la transparence. Ils s'en sacrent bien du résultat des enquêtes. C'est pas ça qu'ils veulent. Ils veulent savoir l'histoire (entretien 7-E).

Il s'agit encore une fois d'un énoncé qui fait l'objet d'un consensus large, qui dépasse les lignes des deux camps opposés. À l'examen, il ressort que l'énoncé lié à la transparence du mécanisme d'enquête est en fait double, touchant d'une part la diffusion d'informations tout au long de fonctionnement et à son terme, et, d'autre part, les procédures mêmes qui le régissent. Ainsi,

l'insuffisance de l'information diffusée lors d'une enquête ou au terme de celle-ci fait l'objet d'un large consensus, tant du côté policier que des groupes de la société civile.

On a besoin, je crois, en tant que citoyens, d'avoir une transparence totale de la part des policiers. Parce que ça reste une institution qui a des pouvoirs très spéciaux, notamment celui de vous arrêter. Et c'est normalement l'institution qui est censée arrêter les personnes déviantes, criminelles. Alors quand c'est eux qui le deviennent, ben qu'est-ce qu'on fait ? En termes de qualité de vie démocratique, il s'agit quand même d'avoir des exigences envers cette institution qui vont bien au-delà des exigences qu'on a envers les simples citoyens (entretien 11-O).

Pour certains acteurs, il s'agit de la cause principale du manque de confiance. Ainsi, un élu estime que le fait de diffuser trop peu d'information a contribué à saper la crédibilité du mécanisme d'enquête en place. Selon lui, la nature ayant horreur du vide, les lacunes au chapitre de la diffusion de l'information ont été comblées par des rumeurs et des fabulations qui se sont révélées néfastes pour la légitimité du mécanisme aux yeux du public.

[Q]uand tu dis que c'est sous enquête policière, le fait de pas avoir de réponse, ben y'a des gens qui en forgent des réponses. Y'a des gens qui décident des réponses ou ils commencent à créer un environnement qui fausse tout le débat, là. [...] De la façon qu'on voudra, juste faire une petite communication, dire « on n'a rien de nouveau ». Le monde sont calmés pour le mois. Mais tu leur dis rien, ils se font des idées. Ça, c'est humain. Tsé, c'est juste ça, on se bat contre des perceptions (entretien 7-É).

Au Québec, les répondants associés aux syndicats policiers considèrent que le manque de transparence du mécanisme trouve sa source dans le comportement de deux organisations précises : le ministère de la Sécurité publique et le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP). Ainsi, ces répondants ont clairement manifesté leur incompréhension de la position de ces organisations face à la diffusion d'informations.

Fait que moi ce que je dis principalement, c'est qu'il manque de transparence dans ces enquêtes-là, puis c'est pas parce que les policiers veulent pas en donner, c'est que c'est le Ministère qui décide, puis le Ministère veut jamais en donner. Alors c'est ça qui pose problème, puis c'est comme de la faute de la police qui veut rien divulguer, mais c'est le Ministère qui veut pas en parler [...] c'est juste le fait que personne parle dans les enquêtes indépendantes. Personne ne

parle, c'est l'opacité puis là ça a l'air d'être l'omerta, puis tout est caché. C'est juste ça (entretien 8-AP).

Nous autres on a toujours dit que la problématique principale était due à la couronne, au DPCP [...] parce que lorsqu'ils arrivent en fin de dossier, y'ont toujours refusé d'informer via les médias le public des raisons qui les ont amenés à porter ou non des accusations. Nous autres on a toujours dit que s'il y avait eu une plus grande transparence au niveau du DPCP et une meilleure explication, les gens auraient compris. Y'a certains groupes qui n'auraient pas compris de toute façon, là, mais ça, c'est toujours pareil dans toutes les sociétés. Mais le problème aurait été diminué de plus que de la moitié. [...] Nous autres on leur disait que c'est possible de donner des explications sans donner d'éléments de l'enquête, là (entretien 9-AP).

Le second volet du manque de transparence concerne cette fois les procédures qui balisent le fonctionnement du mécanisme d'enquête. C'est tout particulièrement le Protecteur du citoyen qui a pointé les lacunes de l'encadrement formel du processus. Par encadrement formel, le Protecteur entend que des règles précises et stables doivent dicter le processus d'enquête, qu'il est nécessaire que leur application demeure constante d'une enquête à l'autre et, surtout, qu'elles soient dévoilées publiquement (Protecteur du citoyen, 2010 : 16). À son avis, le grand public doit être en mesure de connaître les principes qui guident ces enquêtes. Cet énoncé est contesté par les acteurs policiers, qui considèrent que le bon déroulement des enquêtes nécessite le maintien d'un large pouvoir discrétionnaire pour les enquêteurs, lequel est incompatible avec une formalisation poussée de l'encadrement.

3. Le mécanisme n'est pas indépendant

L'indépendance consiste à « se trouver dans une position où l'on peut résister aux pressions, lorsqu'on en subit [et] où l'on peut se déterminer de façon autonome » (Rosanvallon, 2008 : 150). C'est donc la capacité d'effectuer un choix ou de prendre une décision librement. Comme le souligne Rosanvallon, l'indépendance n'est pas synonyme d'impartialité, puisqu'il est possible de manifester un biais en l'absence de toute contrainte extérieure. L'indépendance en tant que composante du problème comporte en fait deux parties distinctes : l'indépendance structurelle ou institutionnelle et l'indépendance fonctionnelle, aussi appelée indépendance pratique (S. P. Savage, 2015; Smith, 2009). La première concerne le cadre formel, tandis que la seconde porte sur les conditions d'exercice.

Dans les deux cas, c'est l'indépendance structurelle qui a été incluse dans la problématisation réclamant une réforme. Les critiques du mécanisme d'enquête relevant de l'indépendance structurelle sont centrées sur sa place dans l'organigramme gouvernemental, son cadre légal et les liens politico-administratifs qui sont susceptibles de venir influencer son action, voire à laisser croire à une possibilité d'influence. Au Québec et en Colombie-Britannique, l'indépendance fonctionnelle est devenue un enjeu lors de la mise en œuvre du nouveau mécanisme issu de la réforme, plus particulièrement au cours de discussions sur la nature du personnel d'enquête, un élément qui se situe hors des limites de notre analyse.

Le cœur de la critique adressée à l'indépendance du mécanisme d'enquête concerne l'utilisation de corps de police « réguliers » pour mener les enquêtes. Ainsi, dans le cas de la politique ministérielle au Québec, le manque d'indépendance est évoqué même si les enquêteurs proviennent d'une organisation structurellement distincte de celle des policiers qui font l'objet de l'enquête. Ici, la proximité entre des organisations appelées à collaborer sur une base régulière est considérée comme un obstacle à l'indépendance. Même si les organisations policières n'entretiennent pas entre elles de liens hiérarchiques, elles sont susceptibles de développer de nombreuses relations de collaboration. L'expression « enquête de la police sur la police » utilisée par les acteurs en faveur du changement soutient que la séparation organisationnelle introduite par la politique ministérielle n'est qu'une illusion d'indépendance. De plus, ce sont essentiellement les trois mêmes organisations (SPVQ, SPVM et SQ) qui mènent toutes les enquêtes. Cet état de fait ouvre la porte à des allégations d'échanges de bons procédés pour les enquêtes qui touchent une de ces organisations, celle responsable d'une enquête un jour sachant qu'elle sera éventuellement la cible d'une enquête un autre jour.

[L]a perception des gens c'est qu'il pouvait y avoir une espèce de réciprocité du « tu me tapes pas dessus, je te tape pas dessus » qui est malsaine je pense, en termes de perception de l'équité sur l'application de la justice (entretien 6-E).

Ensuite, même en l'absence de liens structurels clairs compromettant l'impartialité du mécanisme, l'apparence d'indépendance est mise à mal, puisque les apparences sont importantes pour toutes les composantes du système judiciaire, comme le veut une vieille maxime du monde

juridique citée en entrevue par un répondant : « *il ne suffit pas que justice soit rendue, il faut aussi qu'il y ait apparence que justice soit rendue* » (entretien 1-ASC).

L'absence de balises explicites, déjà mentionnée dans l'énoncé sur la transparence, est également une partie constituante de l'indépendance structurelle. Elle concerne le « comment » des enquêtes. Ainsi, par l'appel à la formalisation du processus, c'est le pouvoir discrétionnaire des enquêteurs que l'on cherche à encadrer pour contrer d'éventuels comportements volontaires ou involontaires pouvant biaiser les enquêtes. Plusieurs répondants liés au cas du Québec estiment que le fonctionnement de la politique ministérielle manquait d'encadrement. Un répondant résume ces témoignages.

On trouvait qu'il y avait beaucoup d'éléments de la politique ministérielle qui n'étaient pas très clairs. Y'avait des règles formelles qui manquaient, notamment sur à quel moment on interroge les policiers après un évènement. Est-ce qu'on leur laisse le temps d'y penser ou on les interroge rapidement après l'évènement ? Est-ce qu'on les laisse consulter leurs notes ? Est-ce qu'on les laisse consulter un avocat ? Donc il y avait une formalisation du mécanisme d'enquête à resserrer ou en tout cas à formaliser (entretien 28-OGI).

En Colombie-Britannique, la critique fondée sur le problème d'indépendance était plus simple à formuler, car une organisation impliquée dans un incident était appelée à s'enquêter elle-même sans contrôles externes particuliers autres que ceux s'appliquant à toute enquête criminelle. Le conflit d'intérêts était facile à formuler en l'absence d'une politique officielle, comme l'ont mentionné plusieurs répondants. Le cri de ralliement est ainsi devenu « *police investigate themselves* ». Ce manque d'indépendance était jugé d'autant plus criant qu'il concernait le décès de citoyens.

With an agent of the State killing somebody, there is a greater demand for an independent investigation, this just doesn't feel right for a police department to decide to whether or not his officer did the right thing... because the charge in a police shooting and killing is a murder charge. So the stakes are incredibly high, and I don't think the public felt comfortable with... you know, even another police department being in a position to make that decision (entretien 16-ASC).

When you are investigating a state authority such as the police, you cannot have that authority represented in your investigative body (entretien 18-ASC).

[The system was] totally inadequate, both from the perspective of the public perception and the perception of a lack of independence, perception of an apprehension of bias (entretien 24-ASC).

Deux conceptions de l'indépendance sont mises en évidence, la première pouvant être qualifiée d'étendue, la seconde de limitée. Cette cohabitation des deux conceptions dans le débat a d'ailleurs été soulignée par un répondant: « *[q]uand on parle d'enquêtes indépendantes, il faut comme aller au-delà du slogan là, tsé de la marque de commerce, il faut qu'il y aille une réelle indépendance* » (entretien 1-ASC). Pour les acteurs en faveur du changement, qui sont partisans de la version étendue, l'indépendance ne peut être acquise tant que ce sont des policiers qui enquêtent sur d'autres policiers. Il faut des enquêteurs civils, une structure complètement distincte des organisations policières ainsi qu'un processus explicite et public. Du côté policier, où on retrouve la conception limitée, on considère que la séparation structurelle des organisations suffisait à assurer l'indépendance. Cette conception explique leur soutien pour la politique ministérielle au Québec et pour les mécanismes hybrides confiant un rôle important aux enquêteurs policiers dans les deux cas.

4. Les enquêtes sont partiales

Cet énoncé affirme l'existence d'un traitement différentiel entre les témoins civils et policiers de la part des enquêteurs. Cette distinction selon le statut se traduirait concrètement par un traitement de faveur pour les policiers impliqués dans un incident critique. Or, la personne impartiale « ne préjuge pas une question et [...] ne manifeste pas de préférence pour une partie » (Rosanvallon, 2008 : 151). De plus, l'impartialité est un prérequis de la justice procédurale, selon laquelle la légitimité associée aux agents publics est corrélée avec la perception de l'équité du traitement offert par ceux-ci (Tyler, 2004). Dans cette optique, tout traitement préférentiel, même s'il est un bien pour celui qui le reçoit, constitue un mal pour ceux qui en sont privés (Wilson 1968, cité dans Fassin 2011 : 371). Ainsi, le fait de prétendre que les policiers s'offrent un traitement préférentiel qui échappe au citoyen ordinaire porte atteinte à la justice procédurale de ces enquêtes criminelles et contribue à le délégitimer.

Cet énoncé est avancé par les acteurs du camp favorable au changement de deux façons distinctes. Certains adoptent un positionnement plus radical et insistent sur le fait que la partialité est clairement établie, qu'elle résulte d'un processus systématique et ne se résume pas à un problème d'image.

[V]ous allez tirer sur quelqu'un vous cet après-midi : vous allez être arrêté, être détenu, on va vous interroger pis vous pouvez pas dire « ben euh, c'est un accident » là. « Ben c'est vrai, c'est un accident. On ne t'accusera pas ! » Je trouve qu'ils ont vraiment un traitement de faveur, ils sont jamais accusés. C'est... je trouve ça inquiétant (entretien 3-ASC).

It is very important to make a change to the thin blue line mentality where police officers protect each other, and that's kind of the key underlying reason for independent investigations that's not being made by police officers. The whole theory of independent investigations really rests on not being police officers who are doing it (entretien 26-ASC).

The investigation is conducted by the same detachment, officers from the same area basically. It's a very closed society the police are, and there is nothing fair with the investigation (entretien 27-ASC).

Un policier qui enquête sur un policier a naturellement une tendance à traiter le policier avec beaucoup plus de sympathie que s'il traitait un simple citoyen. Et ça, c'est clair, ça a été démontré à plusieurs reprises. Les méthodes d'enquêtes ne sont pas les mêmes, premièrement. Deuxièmement, le seuil pour le dépôt d'accusations criminelles est différent parce que le policier donne toujours le bénéfice du doute à un autre policier (entretien 32-OGI).

D'autres ne vont pas aussi loin, mais insistent sur des éléments qui peuvent susciter un doute quant à la neutralité de certaines enquêtes liées à des incidents critiques. Ils évoquent notamment à cet effet le réflexe d'autoprotection, les préjugés favorables, voire la nature même des incidents.

Je pense pas qu'ils soient de mauvaise foi, mais je pense qu'ils sont... ils font un travail compliqué, un travail dangereux, un travail risqué, ils mettent leur vie en danger, les policiers, tout ça. Alors c'est sûr qu'ils sentent le besoin de se protéger puis de s'autoprotéger ; puis il y a en qui vont jusqu'à dire « justement, si un des miens a du tirer un coup de feu, il faut que je le protège parce que je serai peut-être un jour dans cette situation-là, puis je voudrais qu'il aille la même

compassion, la même sympathie pour ce que j'ai dû vivre dans un moment extrême, où j'ai dû utiliser mon arme à feu, parce que je voudrais pas être puni si, par hasard, j'ai agi trop vite... ou pas assez patient, ou... y'a eu quelque chose que d'autres n'auraient pas vu comme moi, un autre policier peut comprendre ça, les autres qui font pas ça, ils comprennent pas ça (entretien 5-OGI).

Le deuxième élément c'est une perception, je vais appeler ça comme ça, dans la population qu'il existerait une culture policière où dans le fonds, entre policiers de différents corps policiers, on se tient ensemble, puis c'est un peu, pas une omerta, mais on se tient ensemble puis il faut être policier pour comprendre ce que c'est. Ça, ça fait en sorte que de confier une enquête à des policiers, strictement, fussent-ils d'un autre corps de police, ça laisse le doute sur le fait de dire « est-ce qu'il a été plus complaisant parce que lui-même est policier puis qu'il pourrait se retrouver dans des situations comme ça ? » (entretien 28-OGI).

I think when it comes to the use of force incidents, it's slightly different because... when you have a police officer taking a bribe, prima facie a crime has occurred, there is not justification for taking a bribe, legally. [...] It's not the case when it comes with critical events. [...] It is not immediately, prima facie, a crime. It could be but the fact is that a police officer is allowed to use force, and he is allowed to use the amount of force necessary to pursue his duty. So in that case, there is much more judgment involved in conducting the investigation: was the use of force appropriate? Was the officer acting pursuant the law authority? Etc., etc. So in that area there is perhaps a little bit more gray and there is potential for bias to creep in (entretien 25-AP).

L'énoncé sur la partialité des enquêtes constitue la principale ligne de fracture entre les deux camps. En effet, les répondants ayant une expérience du milieu policier sont unanimes pour affirmer qu'aucun enquêteur ne risquerait sa carrière pour favoriser un autre policier. Ces arguments qui participent à la défense de l'image de politique publique seront présentés dans la seconde section, à propos de l'adéquation des contrôles qui s'appliquent aux policiers.

5. L'imputabilité et le contrôle de la police ne sont pas assurés

Cet énoncé du problème inclut la politique publique dans un ensemble plus vaste sur l'imputabilité et le contrôle de la police. Ainsi, il se veut en quelque sorte un bilan des énoncés précédents, mais il se distingue également de ceux-ci par un élargissement de la perspective. L'énoncé postule que le mécanisme ne contraint pas le comportement des policiers (effet dissuasif) et que ceux qui ont commis un acte criminel en blessant ou tuant une personne de

façon injustifiée dans le cadre de leurs fonctions ne reçoivent pas la sanction qu'ils mériteraient (effet punitif).

L'énoncé met en cause la rationalité pénale moderne, un cadre d'idées reposant sur la peine afflictive (et sur le rejet d'autres types de sanctions, comme le dédommagement) comme seul moyen de répondre à la violation d'une norme, le tout selon un principe de proportionnalité (Pires, 1998b, 2001). Suivant la logique associée à ce cadre d'idées, le mal causé par la peine entraîne un bien moral immatériel (la justice, un renforcement de la moralité) ou un bien pratique invisible et futur (la dissuasion). Ainsi, accuser et condamner un policier qui a commis un homicide injustifié constitue en soi un acte de justice. De plus, la peine évitera d'autres incidents critiques dans le futur en dissuadant des policiers d'agir de façon similaire. Si peu de répondants ont exprimé le désir de voir davantage de policiers être punis en entrevue, le faible nombre de policiers qui sont accusés et condamnés à la suite d'incidents critiques les conduit néanmoins à conclure à l'inefficacité des contrôles et à l'absence d'imputabilité⁷⁷.

[O]n va se retrouver avec, comme c'est le cas présentement, avec des statistiques officielles où moins de 1 % des policiers sont accusés suite à ce qu'on appelle une enquête indépendante (entretien 1-ASC).

Un observateur a insisté sur l'importance du contrôle politique et démocratique exercé par les élus : « [t]he point is, in any democracy the police have to be accountable to the civilian authority [...]. There must be a civilian oversight... and policing is too important to be left to the police » (entretien 17-É). Or, ce contrôle est perçu comme peu efficace par les acteurs du réseau d'action publique réformiste, ce qui démontre à leur avis la nécessité d'une agence indépendante d'enquête.

Au Québec, le problème est surtout avec la police de Montréal. La façon dont je le vois quand je le regarde sur une période de 10 ou 15 ans, c'est que graduellement les élus ont cessé d'assumer leurs responsabilités à l'égard du comportement des policiers, et le mandat que la classe politique donne à la police est devenu de plus en plus flou. Et le contrôle aussi, de plus en plus détendu et

⁷⁷ Le thème de l'utilisation des statistiques pour justifier l'existence du problème sera abordé plus loin, dans la partie sur les appuis du diagnostic.

inexistant. [...] je suis personnellement intervenu auprès des élus pour les alerter à leurs responsabilités par rapport à cette question-là. Mais ils étaient toujours à la défense des policiers. Toujours. [...] Une des sources du mal, c'est l'absence de contrôle de la classe politique sur les policiers [...] Et on a laissé la police de plus en plus faire ce qu'elle voulait [...] Il faut absolument reprendre le contrôle de la police (entretien 10-ASC).

So on the whole, police-government [relation] is and always will be generally good. And more often than not you will have government supporting poor police practises more than you will have government opposing good ones (entretien 19-O).

En Colombie-Britannique, lorsque le récit du décès de Frank Paul et de son traitement administratif devient public, la question du contrôle exercé par l'OPCC émerge. À partir de ce moment, l'OPCC sort de l'angle mort des groupes de la société civile pour être incorporé dans le problème plus général de l'insuffisance du contrôle de la police à titre de « régulateur captif ».

The [...] problem was a phenomenon that we describe as "the captured regulator", they had so many files that required close work with police departments and in fact relied on police investigators, they dealt extended personal relationship with and sometimes they used to work for the same investigators that they were supposed to be overseeing. And so that interfered with their ability to be critical of the investigation files that were coming forward. That's a problem with any regulator but it was particularly acute in the OPCC, in my opinion. [T]hey would do the interviews for the file and they might be very unsatisfied with the investigation, but for some unknown reason and known only to them, they have been very reluctant to order the police to do additional investigations, take additional steps, address gaps in the evidence or contradictions in the testimonies. And they also were very reluctant to look behind the statements. So for example, they would read a statement from a police officer involved in a shooting and they would accept that statement at face value. They wouldn't poke behind it and say: how is this prepared? Did all the police officers meet together to discuss before it was written? Did the police officers have access to all the physical evidence and all the photographs and all the witness statements before he and his lawyer drafted it together and it went dated and it was only provided six months and one day after the shooting to avoid the summary conviction limitation period. All these things were happening behind the scenes but all the PCC got was the statement, and it said "I heard from my lawyer and it's consistent with all the other evidences" and then they just accepted that. [...] The PCC was blind because all they had access to was the paper file (entretien 26-ASC).

Un troisième type de contrôle mis en cause concerne l'efficacité du contrôle assuré par les procureurs de la couronne.

Ces gens-là fonctionnent main dans la main, de façon étroite depuis des années. Ils ont une complicité qui est implicite, je vous dirais (entretien 3-ASC).

[O]n ne peut pas seulement parler des policiers, on doit regarder comment les procureurs agissent quand il y a des rapports comme tels. [L]es procureurs et les policiers travaillent ensemble et des fois dans certains aspects, les policiers donnent des directives aux procureurs, comment agir. Et ensuite, il y a une relation malsaine comme telle, parce que le procureur doit avoir une certaine indépendance pour être capable à juger des situations et on a eu beaucoup de cas où les policiers font des enquêtes et arrêtent des gens, et il n'y a pas de raisons pour ça; et les procureurs ne font rien pour empêcher ça. Autrement dit, nous devons regarder la relation policier-procureur et la justice elle-même comme telle. [D]es fois les policiers [...] vont dire qu'ils sont pas capables de se souvenir de rien, ce qui s'est passé et tout, et ensuite les juges, les procureurs, ils sont d'accord avec eux. Et c'est inacceptable. [...] S'il n'y a pas cette coopération entre les procureurs et les policiers, ça va pas continuer comme ça (entretien 4-ASC).

Un procureur de la couronne, c'est qui son client ? On dit « la société ». Qui est le représentant de la société ? C'est le policier. C'est le policier qui l'alimente, qui lui amène le dossier, qui répond à ses questions (entretien 13-ASC).

Les insuffisances des mécanismes de contrôle mentionnées jusqu'ici peuvent toutes être reliées à deux concepts que l'on retrouve dans la littérature scientifique : l'alignement occupationnel (Goldsmith, 1996; Prenzler, 2004) et la dépendance fonctionnelle (Jobard, 2002). Selon Prenzler, l'alignement occupationnel reflète « *the tendency for protective solidarity to extend beyond one agency to another agency that works cooperatively with it or in a common field* » (2004 : 89). Ainsi, en raison de l'alignement occupationnel, une solidarité de protection se trouverait potentiellement transposée aux autres composantes du système judiciaire comme l'OPCC et les procureurs de la couronne. Le régulateur captif ne veut pas faire de tort à ceux qu'il est censé contrôler. Ce concept traduit également le fait que des personnes travaillant en étroite collaboration ont tendance à développer des valeurs et perceptions communes qui peuvent être une source d'empathie ou d'identification, ce qui est susceptible d'affecter le jugement.

En plus de cette proximité, il existe en outre une (inter)dépendance fonctionnelle entre les deux groupes, puisque le rapport d'enquête produit par les policiers constitue l'intrant fondamental permettant aux procureurs de démarrer le processus judiciaire (Jobard, 2002). Comme le souligne Jobard, l'effectivité même du système repose sur la présence d'un tissu très dense de transactions continues profitant aux deux parties. Cette proximité est reconnue par un élu, lui-même un ancien policier, qui insiste cependant sur le caractère indépendant des procureurs, qui ont « *un rôle complémentaire, mais pas complice* » (entretien 7-E). Or, le fait de poursuivre des policiers impliqués dans des incidents critiques est susceptible d'affecter négativement l'état de cette relation. Ces décisions ne sont pas prises à la légère. Jobard, en se basant sur le cas français, en tire même l'équation suivante : pour initier une poursuite, il faut qu'il y ait un écart exorbitant entre la taille des atteintes (grande) et la matière des preuves avancées par les policiers (faible) ainsi qu'une certaine pureté morale (sociale et pénale) de la part de la victime (2002 : 249). Enfin, comme on l'a souligné dans l'analyse des ressources positionnelles du chapitre neuf, la relation entre élus et policiers est également caractérisée par une interdépendance marquée qui tend à amoindrir la force du contrôle démocratique exercé par les élus. L'élu peut souffrir en retour d'une sanction appliquée à « sa » police, ce qui pourrait affecter sa perception d'une situation et affecter sa volonté d'agir.

11.1.2 Cadrer : trois versions du problème des enquêtes de la police sur la police

Les énoncés servant à identifier le problème ne sont pas mobilisés uniformément par les différents joueurs présents dans le secteur de politique publique. En effet, le travail de problématisation des acteurs se traduit par la production de « cadres » interprétatifs, qui mettent de l'avant des aspects choisis du problème, ainsi que des prescriptions pour y remédier (Neveu, 2015). C'est en élaborant ces cadres et en tentant de les porter sur la place publique que les acteurs tentent de tirer profit de la conjoncture de crise qui touche le secteur de politique publique. Ainsi, chaque camp tente de faire accepter son cadrage comme étant la définition officielle du problème, dans ce que Boin et ses collaborateurs (2009) nomment la *crisis exploitation game*⁷⁸. Le tableau ci-dessous présente les cadrages du problème correspondant au positionnement des réseaux d'action publique réformiste et conservateur, ainsi qu'à celui des gouvernants.

⁷⁸ Concrètement, ce travail est réalisé au moyen des comportements stratégiques présentés dans le chapitre dix.

Tableau 9 Les cadrages du problème public au Québec et en Colombie-Britannique

	Position	Énoncés					Solutions
		Confiance	Transparence	Indépendance	Impartialité	Imputabilité et contrôle	
Québec	CR						MI
	CC						MD/MH
	CG		(Ajout)	(Apparence)			MH/MI
Colombie-Britannique	CR						MI
	CC			(Apparence)			MD/MH
	CG		(Ajout)				MD/MI

Légende : cadrage réformiste (CR); cadrage conservateur (CC); cadrage gouvernemental (CG); modèle dépendant (MD); modèle hybride (MH); modèle indépendant (MI).

Cadrage réformiste (CR)

Sans surprise, le tableau permet de constater que l'étendue de la palette d'énoncés mise de l'avant par le camp en faveur du changement est la plus large, et ce, pour les deux cas. Les acteurs de ce camp considèrent que le problème est étendu, qu'il dépasse la simple question des apparences et que, conséquemment, un changement graduel aménageant la politique n'est pas suffisant. Une modification complète des dispositifs en place est jugée nécessaire. C'est pourquoi au Québec comme en Colombie-Britannique la solution associée à ce cadrage est celle reposant sur le modèle indépendant.

Cadrage conservateur (CC)

La comparaison des cadrages des deux réseaux d'action publique conservateurs montre une légère variation dans l'étendue du problème. Au Québec, les acteurs du camp policier le cadrent de façon restreinte, comme un « problème d'image » ou un « problème de perception » dont souffre le mécanisme en place. Ils reconnaissent que la politique soulève la méfiance de la population et qu'elle manque de transparence. Nous avons montré qu'ils attribuent l'essentiel de cette opacité à ce qui suit l'enquête policière, soit le travail du DPCP et du MSP. Pour eux, le mécanisme est indépendant grâce à la séparation organisationnelle qui existe entre enquêteur et

enquête, mais aussi, comme nous l'avons souligné dans la section sur l'image de politique publique, en raison du professionnalisme des policiers et de l'adéquation des contrôles qui s'appliquent à eux.

Le modèle parfait pour avoir un résultat d'enquête pour moi il était là. Et le modèle parfait pour plaire à tout le monde, ça il est impossible. Parce que tu vas toujours avoir des gens qui vont douter quand c'est le modèle comme il est là, puis le modèle ils ont beau le changer, y va avoir des gens qui vont douter tout le temps, fait que le modèle qui satisfait tout le monde, il est impossible [...] Le modèle le plus proche, c'était d'après moi celui qu'on avait (entretien 8-AP).

Puis pour avoir parlé avec des représentants à plusieurs occasions, en toute bonne foi de leur part, ils ne croient pas que le modèle d'un bureau d'enquêtes indépendantes va améliorer les choses. Ils sont d'avis que le modèle de confier l'enquête à un autre corps policier c'est vraiment suffisant, puisque ça donne des vraies garanties d'indépendance (entretien 28-OGI).

Lors des audiences en commission parlementaire sur le projet de loi 12, l'APPQ, à l'instar d'autres syndicats policiers, conclut que le gouvernement se trompe de cible en modifiant le mécanisme de façon à en accroître l'indépendance, alors que le problème se situe essentiellement sur le plan de la transparence (APPQ, 2013 : 5).

En ce qui concerne la solution, corriger un problème de perception ne demande que des aménagements. C'est pourquoi ce qui a été proposé dans un premier temps par ces acteurs au Québec consistait à améliorer la politique ministérielle pour en accroître la transparence. C'est d'ailleurs le modèle dépendant qui est largement considéré par les policiers comme le plus performant. Le mémoire déposé par le syndicat des policiers de Montréal lors des audiences sur le projet de loi 46 est éloquent à ce sujet :

Pour notre part, nous nous sommes toujours montrés favorables au maintien de la politique actuelle en matière d'enquêtes indépendantes. Répétons-le : seuls les enquêteurs de police ont la formation et l'expérience requises pour investiguer des situations desquelles pourraient émerger des accusations criminelles. Face à une intervention difficile, tout policier devrait avoir droit à ce que l'enquête soit faite par une personne experte en matière d'enquêtes de crimes majeurs (FPPM, 2012 : 4).

Ainsi, le camp conservateur au Québec se retranche derrière le mécanisme en place pour tenter de limiter l'ampleur de l'intervention des pouvoirs publics. L'objectif est de préserver le monopole policier pour la conduite de l'enquête, tout en introduisant plus de transparence, notamment en forçant le DPCP à dévoiler de l'information sur les incidents pour lesquels il n'y a pas de poursuite. Suivant une logique incrémentale, si un changement plus important du mécanisme se révèle incontournable, les associations policières favorisent un modèle hybride ajoutant des civils (préférentiellement en tant qu'observateurs) aux policiers plutôt qu'un mécanisme indépendant. Puisque l'étape de l'enquête en elle-même n'est pas problématique, il apparaît logique d'en conserver l'essentiel et d'y ajouter un dispositif de surveillance externe permettant de confirmer son bon déroulement, de façon à rassurer la population.

En Colombie-Britannique, la situation est différente puisqu'il n'y a pas de mécanisme positif en place. Les corps policiers municipaux n'ont pas pu employer la même stratégie que leurs confrères québécois. Ils ont reconnu que les façons de faire ne permettaient pas de satisfaire le critère d'indépendance sur le plan des apparences, ajoutant un énoncé de plus à la formulation du problème, quoique sous une forme atténuée. Après la création de la Commission Davies en 2007, ils ont mis de l'avant leur propre solution, c'est-à-dire un mécanisme informel d'échange d'enquêtes entre organisations policières. Ensuite, lorsqu'il est devenu très probable qu'une seconde commission d'enquête de suite allait recommander la création d'un mécanisme d'enquête fondé sur le modèle indépendant, la BCACP a proposé la création d'une agence indépendante. Les procès-verbaux de l'organisation témoignent d'une volonté d'être perçue non seulement comme favorable à la réforme, mais aussi en tant qu'un de ses meneurs : « reinforce that it is critically important to be seen as an initiative out of this body and this is about public confidence and police are leading it. It is possible to send something out that shows we are on the record » (BCACP, 2009 : 10).

Cependant, quand on y regarde de plus près, c'est bien un modèle hybride et non indépendant qu'ils proposent à ce moment. En effet, dans la sortie publique des chefs de police en septembre 2009, ceux-ci utilisent le terme « *independent oversight body* » qui met de l'avant l'indépendance structurelle, mais ils considèrent que des policiers actifs doivent faire le travail d'enquête avec un appui, qui demeure non précisé, de civils (Nagel, 2009). En cela, la position

officielle n'a pas beaucoup changé depuis une déclaration précédente du chef du VDP, M. Jim Chu, en avril 2009. Ce dernier proposait d'accroître l'implication des civils dans les enquêtes sur les incidents critiques tout en s'opposant explicitement à l'idée de les retirer des mains des policiers (Birmingham, 2009). Dans les faits, les procès-verbaux de l'association des chefs de police municipaux de la province montrent qu'ils ont pensé jusqu'à la fin de 2010 que les enquêteurs du nouveau mécanisme de contrôle seraient des policiers prêtés temporairement par leur organisation (BCAMCP, 2010b, 2010a). Autrement dit, ils s'attendaient à un organisme hybride avec des enquêteurs policiers placés sous l'autorité d'un civil, comme l'ASIRT de l'Alberta. C'est également l'interprétation que fait le rapport Braidwood (2010 : 412-413).

Cadrage gouvernemental (CG)

Le problème reconnu publiquement par les gouvernants se rapproche de celui du réseau conservateur, mais fait preuve de plus de réserves. Seul le manque de confiance de la population est clairement posé comme une réalité. Pour le reste, on constate un souci de ne pas mettre en cause le travail policier ou encore de l'efficacité d'autres formes de contrôle. Une première distinction du cadrage concerne la transparence. En effet, les gouvernants ne déclarent pas que la politique a un problème de transparence, mais précisent toutefois que leur intervention va produire des améliorations à ce niveau. Au Québec, on constate la reconnaissance d'un problème en lien avec l'indépendance du mécanisme, mais sous une forme précise : celle de *l'apparence* d'un manque d'indépendance. Ainsi, en se gardant de présumer de la véracité des fondements de ce jugement, on admet que la population est défavorable au mécanisme en place. Le gouvernement de la Colombie-Britannique s'est quant à lui peu prononcé sur le problème, utilisant les rapports Davies (2009) et Braidwood (2010) comme écran. C'est leur verdict qui est mis sur la place publique et le gouvernement se contente d'en accuser réception.

Au chapitre des solutions, les premières propositions de réformes formulées par les deux gouvernements sont cohérentes avec un cadrage limité du problème. Ainsi, comme on l'a vu au chapitre cinq, le gouvernement de la Colombie-Britannique a proposé en mars 2009 un mécanisme se rapprochant de la politique ministérielle du Québec, basé sur des responsabilités d'enquête réparties sur différents corps policiers (MacAlister, 2012c : 174). Au Québec, le modèle proposé par le projet de loi 46 en 2011 consistait en un modèle hybride « faible », où la

présence civile se résumait à l'ajout d'un observateur (Assemblée nationale, 2011). Malgré tout, un décalage existe entre l'ampleur très limitée du problème qui est reconnu et l'ajout d'un dispositif de contrôle qui s'adresse au comportement des policiers, auxquels le gouvernement tient par ailleurs à réaffirmer toute sa confiance (Mulone, 2012).

Dans les deux cas étudiés, les propositions initiales correspondaient davantage aux demandes du camp conservateur qu'à celles du camp réformiste. En outre, elles ont été fortement critiquées avant d'être suivies par des solutions fondées sur le modèle indépendant, laissant de côté le modèle hybride. Au Québec, malgré cet accroissement de l'ampleur de la réforme proposée, le cadrage mis de l'avant n'évolue pas : les mêmes justifications servent à appuyer la nouvelle solution. Le décalage déjà apparent avec le projet de loi 46 ne fait que s'accroître. Dans le cas de la Colombie-Britannique, cet écart n'est pas aussi apparent puisque le gouvernement est demeuré retranché derrière les rapports d'enquêtes publiques ; il a relativement peu discoursé sur le sujet, insistant cependant sur le fait qu'il acceptait le verdict du juge Braidwood et qu'il allait mettre en œuvre ses recommandations.

11.1.3 Justifier : quatre types d'appuis du diagnostic

La justification des énoncés assemblés dans des cadrages est effectuée à l'aide d'éléments bien précis, que nous nommons les appuis. Comme on l'a vu, ceux-ci correspondent aux appuis (*grounds*) définis par Best (1987, 2008). Leur fonction est de légitimer le diagnostic en attestant de la « réalité » du problème et en justifiant une intervention à son sujet. Les appuis identifiés dans la section ont été mentionnés antérieurement. En effet, les chapitres sept et huit ont montré comment les incidents et les enquêtes publiques influencent les contextes sociaux dans lesquels se déroulent les interactions entre acteurs. Or, tant l'incident critique que le produit de l'enquête publique, c'est-à-dire son rapport, constituent aussi des ressources pour l'action publique. Cette partie montre plus en détail la façon dont ces éléments sont mobilisés dans le travail de mise en problème effectué par les acteurs pour attester de la réalité du problème. Le regard porté sur les deux cas montre que les trois grandes opérations de justifications définies par Neveu (2015) sont présentes : le recours aux données chiffrées, l'appel à l'opinion publique et l'utilisation de l'expertise.

La légitimité du nombre : les statistiques

Les nombres permettent de légitimer et d'appuyer une revendication en lui procurant une aura d'expertise et d'autorité (Stone, 2012 : 188). Ainsi, entreprendre une collecte de données à propos d'un phénomène constitue souvent une étape préliminaire à la formulation d'un problème : « [t]he initial demands to count something formally [...] grow from a belief that the phenomenon is widespread but underground; the cases that occasionally surface are not isolated rarities » (Stone, 2012 : 192). Comme le souligne Stone, compter signifie dans ce contexte que le phénomène survient assez souvent pour être comptabilisé. Certaines stratégies de développement du savoir des acteurs de la société civile qui ont été mises en évidence dans le chapitre précédent visaient justement à faire appuyer statistiquement le problème des enquêtes sur les incidents critiques policiers en agrégeant des incidents individuels. En effet, les recherches produites par le criminologue David MacAlister pour le compte de la BCCLA témoignent particulièrement bien de cet effort.

À partir de données provenant du bureau du coroner, qui ne faisaient pas l'objet d'une compilation et encore moins d'une analyse, son premier rapport (MacAlister, 2010 : chapitre 2) fournit un portrait global des décès impliquant la police en Colombie-Britannique. Les 267 décès qui y sont répertoriés sur une période de 15 années (1992-2007) attestent d'un phénomène récurrent, un trait souligné dans le chapitre huit. Le recours aux données statistiques permet de sortir du particularisme pour opérer une montée en généralité du problème et démontrer son importance. Cet effet du nombre a été souligné par Birkland à propos des statistiques sur les accidents automobiles.

Each automobile accident taken by itself thus has a relatively little focal power; rather, it is the aggregation of these accidents that can lead to greater attention to the problem of highway safety. The automobile safety campaigns of the 1960s were motivated by the alarming growth in the aggregate numbers of highway injuries and deaths, not by individual accidents. [...] The lack of a single, dramatic event made this a debate about statistics and plausible causal theories but not about individual events (1997 : 23).

En outre, l'appui statistique ouvre la porte à la comparaison (Stone, 2012). Ainsi, la seconde publication de la BCCLA inclut une comparaison avec l'Ontario, qui fait ressortir une prévalence

de décès par rapport à la population de la province plus élevée en Colombie-Britannique (MacAlister, 2012a : 8)⁷⁹. Par ce travail statistique, le problème public y est présenté comme étant objectivement plus « grave » qu'ailleurs au pays.

Au Québec, des statistiques sur les enquêtes indépendantes sont disponibles sur le site Internet du ministère de la Sécurité publique depuis 2010 (Ministère de la Sécurité publique, 2015c). Il est intéressant de noter que ces informations n'étaient pas accessibles au public avant cette période, qui correspond au moment où le Protecteur du citoyen dépose son rapport et prend position publiquement à propos du problème. Le Protecteur constate dans son rapport que peu de données sont disponibles sur les enquêtes indépendantes au ministère de la Sécurité publique (2010 : 12). Il conclut d'ailleurs que « le ministère de la Sécurité publique n'est pas en mesure actuellement de rendre compte de manière satisfaisante et détaillée de l'application de la Politique ministérielle par les organisations policières, tant sur les plans professionnel que budgétaire » (2010 : 55). Les constats du Protecteur ont eu un effet, puisque la création de catégories et de tableaux statistiques par le MSP remonte à cette période⁸⁰. Depuis 1999, des données étaient collectées par le Ministère, mais aucun traitement des informations n'était effectué. Puisque les statistiques sont une des façons par lesquelles un problème peut être légitimé, et qu'elles possèdent de ce fait un caractère « risqué », la passivité du MSP peut se comprendre. L'organisation n'avait aucun intérêt à produire un matériel susceptible d'alimenter une controverse. Ce n'est qu'après que le manque de transparence du mécanisme eut été incorporé au problème public que le MSP a produit et rendu accessibles des tableaux statistiques sur les enquêtes indépendantes.

Une fois disponibles, ces données sont mentionnées par plusieurs acteurs du camp réformiste et des commentateurs (Berthomet, 2013) comme un élément démontrant l'existence d'un problème dans le fonctionnement du mécanisme en place. Suivant cette perspective, le problème est rendu visible par les indicateurs chiffrés utilisés sur le nombre d'enquêtes indépendantes, le type d'évènement, de même que le nombre de cas où des accusations sont portées. Ainsi, plus le ratio entre le nombre d'accusations et le total des enquêtes menées est faible, plus l'intégrité du

⁷⁹ Les données compilées par la CBC (Marcoux & Nicholson, 2018) vont dans le même sens.

⁸⁰ Communication personnelle avec une employée du ministère de la Sécurité publique, 10 septembre 2015.

mécanisme est mise en cause. L'idée qui sert de toile de fond à ce jugement est encore une fois celle de la rationalité pénale moderne (Pires, 1998a, 2001) : l'insuffisance (alléguée) du nombre d'accusations démontrerait l'incapacité du mécanisme à remplir adéquatement sa fonction. Les mémoires déposés par la LDL et la CRAP lors des audiences en commission parlementaire sur le projet de loi 46 sont des exemples de cette utilisation des nombres pour appuyer un diagnostic :

Des chiffres troublants, qui renforcent la perception d'impunité des forces policières.

Les chiffres du ministère de la Sécurité publique révèlent qu'entre 1999 et 2011, 355 enquêtes ont été ouvertes suite à une intervention policière s'étant soldée par la mort d'une personne ou par des blessures infligées à une personne. 31 de ces enquêtes se rapportent à des événements survenus lors de la détention policière, les 324 autres réfèrent à des événements survenus lors d'interventions policières, qu'il y ait eu ou non recours à une arme à feu : ce peut être dans le cadre d'une poursuite policière avec véhicule ou lorsque le ou les policiers ont eu recours à une autre arme telle que le Taser (Ligue des droits et libertés, 2012 : 5).

Voilà qui pourrait expliquer pourquoi la politique ministérielle donne lieu à un nombre si infime de mises en accusation. Ainsi, sur 355 « enquêtes indépendantes » menées au Québec depuis 1999, seules trois ont abouti à une mise en accusation en matière criminelle, ce qui donne une moyenne de moins de 1 % (Popovic, 2012 : 40).

Le mémoire du syndicat des policiers de la ville de Québec (FPPVQ, 2013) réplique à cette utilisation des statistiques sur les enquêtes indépendantes. Selon la FPPVQ, les données disponibles sur le site Internet du ministère de la Sécurité publique présentent un portrait déformé de la situation réelle des enquêtes indépendantes au Québec.

Lorsque les observateurs ou les journalistes font état du nombre d'enquêtes indépendantes, ils mentionnent le nombre « de bavures policières ». Ils ne mentionnent pas que dans les 355 enquêtes indépendantes entre 1999 et 2011, 97 portaient sur des suicides ou tentatives de suicide, et ce, sans compter des dossiers comme celui où une enquête indépendante fut demandée pour un chien abattu après avoir attaqué et mordu un policier. L'éditorialiste Brigitte Breton écrivait dans un journal que « 340 personnes ont été tuées ou blessées gravement par des agents de la SQ ou des policiers municipaux ». Elle inclut donc, par erreur, les suicides et tentatives de suicide (FPPVQ, 2013 : 2).

Ainsi, les suicides et tentatives de suicide faussent le portrait, car ces événements augmentent fortement le nombre d'enquêtes indépendantes alors que dans plusieurs cas les policiers sont simplement témoins sans être impliqués directement. En entrevue, un répondant du milieu syndical affirme que des gestionnaires policiers, craignant de se faire reprocher de ne pas avoir déclenché d'enquête, vont en demander une en cas de doute (entretien 8-AP). Cette attitude gonfle le nombre d'enquêtes indépendantes et accentue la disproportion entre le nombre d'enquêtes et le nombre d'accusations déposées.

Ce qui précède montre bien l'utilisation des données statistiques dans le travail de problématisation. Cette potentialité qu'elles offrent (et le risque qui y est associé) explique sans doute pourquoi les statistiques sur les enquêtes indépendantes et les incidents critiques ont longtemps été peu accessibles (Hannum, 2003; MacAlister, 2010; Protecteur du citoyen, 2010). Dans les deux cas, on observe qu'elles n'ont pas été produites et rendues disponibles spontanément par les organismes publics. Au Québec, il faut une conjoncture de crise et des demandes du Protecteur du citoyen pour que ces informations soient traitées et diffusées, tandis qu'en Colombie-Britannique, c'est l'initiative d'un organisme de la société civile qui mène à la collecte et au traitement d'informations qui se trouvaient au bureau du coroner provincial.

En outre, même si les statistiques ont été mobilisées pour servir d'appui au problème public en lui procurant la « légitimité du nombre » (Neveu, 2015), elles demeurent sujettes à caution. Même aujourd'hui, l'absence quasi complète d'informations sur le contexte des incidents ayant mené à une enquête indépendante rend difficile une lecture analytique poussée des statistiques à leur sujet. De plus, aucune information sur les critères et méthodes de classement n'est disponible. La catégorisation de certains cas plus nébuleux peut également affecter le portrait d'ensemble. Par exemple, comment doit être classé le chien abattu mentionné plus haut ? Il est pertinent de rappeler ici ce que dit Gusfield à propos des statistiques sur les décès automobiles, qui souligne que : « [q]uels que soient les accidents mortels, ils n'existent pas à l'état pur, sans qu'il y ait de relation d'interaction entre leur événement et un observateur, et sans qu'ils soient vus et lus moyennant des catégories d'une nomenclature » (2009 : 77). Ce constat s'applique bien sûr aux statistiques sur les incidents critiques, qui se situent chaque fois en aval d'un travail interprétatif mené par une série d'acteurs (celui des policiers sur le terrain et de leurs

gestionnaires, puis des fonctionnaires du ministère qui effectuent la catégorisation). Ainsi, l'incident est transformé en statistique en passant à travers le filtre de lectures subséquentes, qui n'excluent pas dans certains cas le recours à l'inférence pour établir une causalité entre la présence/intervention policière et le décès. Enfin, au Québec les statistiques du MSP sont mises à jour selon l'information reçue des organisations policières au moment du déclenchement de l'enquête, mais aucun suivi n'est effectué au cas où les circonstances révélées par l'enquête diffèreraient des constats initiaux; les données officielles sont donc fournies à titre indicatif seulement⁸¹. Ainsi, même un bref regard montre qu'elles sont profondément inscrites dans des contextes de production et d'interprétation qui sont dissimulés par l'apparence de rigueur associée au nombre (Stone, 2012).

L'appel à l'opinion publique incarnée par le sondage

Le concept d'opinion publique est introduit dans le débat public par les acteurs « afin de se prévaloir d'un soutien populaire et [...] d'une légitimité plus grande » (Mercier, 2012 : 24). Dans un système démocratique, le recours à la *vox populi* constitue à cet égard une ressource légitimatrice importante pour les opérations de justification (Neveu, 2015). Ainsi, prétendre que l'opinion publique est de son côté permet de consolider ses appuis et la légitimité de sa lecture du problème. Lorsqu'elle se trouve « incarnée » par un sondage, l'opinion publique constitue une ressource argumentative. La comparaison des cas soutient cette conception. En effet, l'appel à l'opinion publique est un élément récurrent du discours des acteurs associés au camp réformiste.

L'opinion publique est une notion foncièrement ambiguë, à la fois construction et réalité incontestable (Mercier, 2012), et des travaux ont montré qu'elle ne doit pas être confondue d'emblée avec les productions issues des techniques de sondage (Blondiaux, 1998 ; Bourdieu, 1973). Or, il faut un moyen permettant de rendre concrètes les affirmations impliquant la population, qui est jugée à la fois consciente du phénomène et y réagissant négativement par une perte de confiance. Dans les deux cas, ce moyen c'est le sondage. En l'absence d'un système permettant de confirmer avec certitude l'opinion publique, les sondages constituent une forme d'appui de premier plan pour les acteurs.

⁸¹ Communication personnelle avec une employée du ministère de la Sécurité publique, 10 septembre 2015.

Au Québec, trois sondages ont servi à incarner la volonté de la population. Les deux premiers (Léger Marketing, 2008, 2009), intégrés au récit du Protecteur du citoyen, ont déjà été présentés dans chapitre sept. Le troisième est un sondage de la firme Angus Reid (Angus Reid Public Opinion, 2012) réalisé pour le compte du journal *La Presse* qui a tenté de mesurer l'opinion publique au Québec à propos des enquêtes sur les incidents critiques. Ce sondage a été produit en janvier 2012, dans la foulée de l'annonce du projet de loi 46 par le gouvernement libéral et tout juste après un nouvel incident critique⁸². Selon des travaux menés aux États-Unis, les sondages qui suivent de près un incident critique touchant la police montrent que ce dernier affecte négativement les attitudes envers la police, mais que cet effet tend à s'estomper avec le temps (Weitzer, 2002). La première question du sondage d'Angus Reid porte justement sur la confiance accordée à différentes professions, dont la police. On peut difficilement constater une perte de confiance catastrophique envers la police, car 67 % des répondants au sondage ont affirmé avoir « assez » ou « très » confiance envers les policiers, soit à peu près autant que pour les juges (66 %). C'est moins que le pourcentage obtenu par les médecins (89 %), mais largement supérieur à celui des politiciens (11 %). Quand on leur demande d'identifier quels facteurs peuvent expliquer le petit nombre de policiers mis en accusation (3 sur 339 au moment du sondage), 72 % des répondants considèrent comme étant « définitivement » ou « probablement » un facteur explicatif le fait que les enquêteurs ferment les yeux sur les comportements négligents ou les mauvaises pratiques des policiers impliqués dans l'incident. Cette question du sondage appuie la problématisation en accréditant une histoire causale fondée sur l'intentionnalité (Stone, 2012). Cependant, en même temps, plusieurs répondants jugent de façon similaire des affirmations qui ne soutiennent pas la problématisation, soit que l'enquête a révélé que les policiers avaient simplement fait de leur mieux dans des circonstances difficiles (66 %), que les organisations policières manquaient des ressources nécessaires pour enquêter adéquatement sur chaque incident (51 %) et, finalement, que la plupart des allégations contre des policiers sont fausses ou exagérées (41 %).

Ce sondage a été abondamment cité par les médias comme une preuve de la perte de confiance de la population envers le mécanisme d'enquête (Malboeuf, 2012). De même, les groupes de la société civile s'en sont servis comme appui pour démontrer la réalité du premier énoncé du

⁸² Le décès de Farshad Mohammadi lors d'une intervention du SPVM, le 6 janvier 2012.

problème. Ainsi, plusieurs de leurs mémoires en font explicitement mention en ce sens (CDPDJ, 2012; Ligue des droits et libertés, 2012; RAPSIM, 2012; Vision Montréal, 2012). En outre, cherchant à nuancer la confiance relativement élevée envers la police qui ressort du sondage, la LDL affirme que plus les répondants sont informés sur le sujet, plus ils ont tendance à réviser leur jugement.

Bien qu'au début du sondage les personnes interrogées indiquent avoir confiance aux policiers, l'examen des questions posées dans le cadre de ce sondage et le contenu des informations accompagnant ces questions, révèlent que plus les répondants sont informés des lacunes de l'actuel mécanisme d'enquête notamment en regard de l'analyse faite par la Protectrice du citoyen, plus ils expriment leur désaveu à l'égard du système actuel (Ligue des droits et libertés, 2012 : 6).

Un répondant a d'ailleurs tenu à apporter une distinction à propos de la notion de confiance que le sondage d'Angus Reid ne fait pas :

Si on regarde tous les sondages sur « avez-vous confiance en quelle profession ? » on voit TOUJOURS les policiers premiers, deuxièmes. Et eux se targuent : « la population nous fait confiance ». Mais quand on regarde le détail de ça, on s'aperçoit qu'aux sous-questions « faites-vous confiance à la police pour aider leur déviance ? », la réponse c'est inverse : non à 70 %. Et ça, c'est constant, depuis que je regarde ça dans les années 70. Oui on fait confiance à la police [...], mais pas sur ça. Pas sur cette déviance-là (entretien 13-ASC).

Dans le camp conservateur, on tente également de tirer profit du sondage en l'interprétant plutôt comme un appui envers la réforme limitée proposée par le projet de loi 46 : « [l]e sondage montre qu'une bonne partie des gens sont favorables au Bureau de surveillance, rétorque le président de la Fédération des policiers municipaux du Québec, Denis Côté » (Malboeuf, 2012).

En Colombie-Britannique, l'utilisation des sondages comme appui à la problématisation est moins prononcée qu'au Québec. Néanmoins, deux sondages ont servi d'appui à la BCCLA pour appuyer ses analyses sur le phénomène des décès impliquant la police (MacAlister, 2010, 2012a). Le premier est réalisé en décembre 2009, dans la foulée des deux commissions d'enquête provinciales. Dans ce sondage, 61 % des répondants de la Colombie-Britannique ont affirmé que leur niveau de confiance envers la GRC avait diminué. Le porte-parole de la firme Angus Reid a

qualifié l'ampleur de la situation de « jamais vue » (Weichel, 2009). La BCCLA fait brièvement référence à ce résultat dans l'ouverture de son premier rapport (MacAlister, 2010 : 9) pour démontrer l'existence d'un lien entre les décès aux mains de la police et la confiance du public et, plus généralement, pour souligner les répercussions de ces incidents. Le second sondage a été réalisé en juin 2010 à la demande de la GRC (Sherlock, 2011). La police fédérale s'en est servie pour souligner le niveau élevé de confiance que les Canadiens dans l'ensemble avaient envers elle. En revanche, la BCCLA a mis l'accent sur le fait que les résultats des répondants de la Colombie-Britannique étaient systématiquement plus faibles.

In B.C., only 56 percent of respondents polled by the RCMP indicated they believed the RCMP was an accountable organization [...] only 57 percent of British Columbians believed the RCMP investigates public complaints appropriately and with transparency. The RCMP's own poll revealed serious deficiencies regarding public confidence in RCMP leadership and openness of communication with the public. Mediocre public support for the RCMP in western Canada follows on the heels of several high-profile incidents resulting in deaths at the hands of the police, many of these incidents involving the RCMP (MacAlister, 2012 : 1).

Comme le montre la fin de l'extrait précédent, un lien causal implicite est postulé entre les incidents critiques survenus dans la province et les résultats plus faibles fournis par les répondants. Par la suite, le rapport dresse une liste de cas particuliers, ce qui constitue un autre type d'appui qui sera analysé ci-dessous.

L'émotion par les cas exemplaires

Le cas emblématique, en tant que composante de base de la construction rhétorique d'une revendication, sert à attester de la réalité d'un problème en l'incarnant dans une situation concrète (Best, 2008). Un décès individuel survenu lors d'une intervention policière précise est posé comme étant représentatif des autres incidents critiques. Le cas fait à cet égard office de synecdoque, c'est-à-dire qu'il est une partie réduite du phénomène qui permet de rendre compte du problème plus général, qu'il rend visible en quelque sorte (Stone, 2012 : chapitre 7). Pourtant, comme le soulignent à la fois Stone et Best, un cas emblématique n'est pas nécessairement représentatif du phénomène qu'il sert à appuyer. Stone donne ainsi l'exemple de la « *welfare queen* » qui cherche à profiter du système, laquelle est absolument non représentative du

bénéficiaire moyen des régimes d'aide sociale. Ce sont les qualités dramatiques d'un cas qui sont importantes pour sa fonction d'appui au diagnostic.

En effet, le cas exemplaire est un type de justification qui repose sur le recours à l'émotion, au scandale (Neveu, 2015). Plus spécifiquement, les récits d'incidents critiques sur lesquels insistent les acteurs constituent des histoires d'horreur (Johnson, 1995) en ce sens qu'ils cherchent à susciter chez l'auditoire une réaction fondée sur des émotions négatives. Ces récits, dont on sait d'avance qu'ils finiront mal, permettent d'individualiser le problème, qui prend alors les traits d'une personne réelle plutôt que d'un fait divers anonyme. Un peu à la manière de la preuve vidéo, cette individualisation a pour effet « d'incarner » le phénomène et de le rendre moins théorique. En outre, elle facilite l'identification du public avec la victime, une dynamique qui est elle aussi porteuse d'émotion (Neveu, 2015).

C'est pourquoi les incidents qui entraînent le décès d'une ou de plusieurs personnes sont habilement documentés par certains acteurs en faveur du changement pour en faire des illustrations concrètes du problème. Au Québec, la CRAP constitue le meilleur exemple de ce travail de production de cas exemplaires à partir de diverses sources publiques. Elle propose plusieurs récits exhaustifs d'incidents sur son site Internet⁸³. Le mémoire déposé en commission parlementaire par cet acteur lors de l'examen du projet de loi 46 comporte une longue description de l'affaire Villanueva qui couvre non seulement l'incident lui-même, mais aussi l'enquête policière à son sujet (Popovic, 2012 : 41-90). Ce document et celui produit pour l'enquête publique du coroner sur le décès d'Alain Magloire (Popovic, 2015) sont deux exemples où le problème est rendu concret au moyen d'une longue description d'un incident particulier. Les dépositions de la BCCLA dans les commissions d'enquête Davies et Braidwood misent sur la même stratégie descriptive, partant d'une description de la personne pour aboutir à son décès tragique et le travail d'enquête à son sujet (BCCLA, 2008b, 2009b).

Chaque incident est présenté sous le signe d'une double négativité. D'abord, le décès est considéré d'entrée de jeu comme douteux, voire injustifié, c'est-à-dire qu'il est posé comme une

⁸³ Celui sur le décès de l'itinérant Farshad Mohammadi en est un exemple : <https://lacrap.org/laffaire-farshad-mohammadi-une-histoire-dexpulsions> (consulté le 15 décembre 2017)

« bavure policière » potentielle ou avérée. Ensuite, il est également un déni de justice pour la victime, ses proches et la population dans son ensemble en raison des dysfonctions alléguées du processus d'enquête chargé d'élucider ses circonstances. Le sous-texte est que ces décès étaient évitables si la police avait bien effectué son travail et qu'un policier qui cause la mort d'un citoyen doit être puni. Par ce discours implicite sur les cas exemplaires, le problème est inscrit dans une trame plus générale qui correspond au « cadre d'injustice » défini par Gamson (1988), qui cherche à susciter une mobilisation en affirmant que le système d'autorité est en contradiction avec certains principes moraux partagés par les acteurs, qui sont aussi imputés à la population dans son ensemble.

La production documentaire des acteurs du camp réformiste montre également une utilisation particulière du cas emblématique : la compilation. En effet, pour les acteurs qui ont développé une mémoire sur les incidents critiques, ceux-ci sont accumulés dans un répertoire culturel qui constitue un prisme à travers lequel la police et son action sont décodées (Weitzer, 2002). Cette connaissance est mobilisée dans les documents produits. Des cas sont présentés les uns à la suite des autres, en série. Contrairement aux histoires d'horreur, ils ne sont pas développés en détail ; c'est plutôt l'effet de masse qui compte. Ces énumérations de cas, sans toutefois constituer des statistiques, visent comme elles à dépasser l'unicité d'un incident particulier pour monter en généralité et présenter le problème comme étant de nature systémique.

Cette utilisation des compilations de cas exemplaires est observée autant du côté des acteurs de la société civile que chez les organismes gouvernementaux indépendants. Le rapport du Protecteur du citoyen débute par une brève énumération d'incidents (2010 : 2-4) et comporte également une annexe dans laquelle sept cas sont décrits un peu plus en profondeur (65-68). Même s'il constitue fondamentalement un document de recherche, le rapport de la BCCLA (MacAlister, 2010 : 5-7) s'ouvre lui aussi avec une liste de cinq cas survenus en Colombie-Britannique qui sont tous brièvement décrits et suivis des résultats des enquêtes à leur sujet. La CRAP propose quant à elle un exemple poussé de compilation sur son site Internet, avec une liste canadienne non exhaustive remontant à 1987, comportant chaque fois le nom, l'âge et la

date du décès⁸⁴. Les séries sont également ajoutées aux mémoires déposés en commission parlementaire, comme l'ont fait la LDN et la CDPDJ :

Dans plusieurs cas, citons Anthony Griffin, Martin Suazo, Quilem Registre, Villanueva, l'accès à la justice a été dénié en raison même d'enquêtes dites indépendantes, parce que selon les déclarations d'un ex-sergent enquêteur de la Sûreté du Québec Gaétan Rivest il y a des manipulations et falsifications de preuves lors d'enquêtes menées par des policiers d'un Corps [sic] sur un autre. [...] Depuis la mort d'Anthony Griffin, en passant par Marcellus François, Barnabé, Mario Hamel, Patrick Limoges tous tombés sous les balles des policiers, les enquêtes internes ou les enquêtes dites indépendantes n'ont jamais abouti (Ligue des Noirs du Québec, 2012 : 4-5).

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

Et il en est de même du profilage ciblant les personnes itinérantes, marginalisées ou aux prises avec des problèmes de santé mentale. Souvenons-nous notamment des décès de Jean-Pierre Lizotte (septembre 1999), Michel Morin (septembre 2002), Michel Berniquez (juin 2003), Claudio Castagnetta (septembre 2007), Mario Hamel et Patrick Limoge (7 juin 2011), Farshad Mohammadi (janvier 2012), puis de Jean-François Nadreau (février 2012) (CDPDJ, 2012 : 6).

Sous la forme de l'histoire d'horreur ou de la compilation, le cas exemplaire est une composante du travail de problématisation mené par les acteurs favorables au changement de politique publique. Il sert d'appui au cadrage du problème en faisant appel à l'émotion. Sous sa forme détaillée, le cas exemplaire permet en outre d'incarner concrètement le problème dans une certaine lecture des faits. Les séries de cas viennent quant à elles appuyer le caractère récurrent du problème par la force du nombre, mais sans entrer dans une démarche de nature statistique. Il y a donc deux processus à l'œuvre avec cette forme d'appui, un qui monte en généralité en ne conservant que quelques caractéristiques de chaque cas en l'introduisant dans une série, l'autre qui individualise au maximum un incident pour montrer le problème « en action ».

⁸⁴ : <https://lacrap.org/liste-des-noms-des-personnes-decede-es-aux-mains-de-la-police-au-canada> (consulté le 15 décembre 2017)

Du bon usage de l'enquête publique

Cet élément du registre de légitimation du problème, qui a joué un rôle important dans les deux réformes étudiées, ne trouve pas son équivalent dans les travaux analysant la construction des problèmes publics. En effet, ce serait forcer son inclusion dans une catégorie existante que de le considérer simplement comme une variante du recours à la science ou à l'expertise. Il mise spécifiquement sur l'autorité dont dispose l'enquête publique pour formuler une description de la réalité.

Il a déjà été plusieurs fois question de l'enquête publique dans cette thèse. Le chapitre dix a montré comment elle constitue, en tant que processus, une voie alternative d'accès au processus de politique publique pour les acteurs qui cherchent à légitimer une conception du problème et de la solution à y apporter. Le chapitre sept a, quant à lui, souligné la façon dont les enquêtes publiques ont contribué à l'émergence d'un problème et d'une solution en produisant et légitimant un cadre d'idées sur le temps long. Ce qui nous intéresse ici c'est l'utilisation concrète du résultat de l'enquête publique comme appui au diagnostic produit par les acteurs.

En effet, l'utilisation politique du rapport est un élément important pour comprendre l'importance de l'enquête publique dans le processus d'action publique. Pour un acteur engagé dans une activité de problématisation, les constats et recommandations compatibles avec son positionnement qu'on y retrouve constituent sans contredit une ressource argumentative mobilisable dans le débat public. Ce phénomène a d'ailleurs été constaté au Québec pour les enquêtes des coroners sur des décès de cyclistes :

Fortement médiatisés depuis quelques années, ces rapports publics ont cependant un important poids moral. En ce sens, les partis d'opposition et les organismes de pression s'en servent d'ailleurs régulièrement pour tenter de faire avancer la cause des cyclistes auprès des instances officielles (Ferraris, 2016).

Le poids moral mentionné dans cet extrait met l'accent sur la légitimité dont bénéficie l'enquête publique, dans la mesure où elle est perçue comme une entité théoriquement neutre appelée à se positionner à propos d'un fait social. De fait, les argumentaires des acteurs en faveur de la

réforme prennent appui sur le contenu des enquêtes publiques pour faire la démonstration de la réalité d'un problème public à propos du contrôle externe de la police.

Nous ne devons pas oublier ce qui fut à l'origine de la Commission Poitras: l'affaire Matticks dans laquelle les policiers chargés de mener l'enquête criminelle avaient fabriqué de la preuve, ce qui avait mené à l'arrêt des procédures dans ce procès pour trafic de stupéfiant [sic]. Nous ne devons pas oublier que les policiers chargés ensuite de faire enquête sur leurs collègues ont dû faire face à l'intimidation et se sont butés à une loi du silence semblable à celle des milieux criminalisés, selon les termes même [sic] du Rapport Poitras. Nous ne devons pas oublier non plus que le Juge Bonin, chargé par la suite du dossier a été contraint de s'en dessaisir suite au vol de tout le dossier survenu dans son propre bureau. Ce qui amènera la Commission Poitras à conclure dans son rapport par ces mots : Qui police la police ? (Ligue des droits et libertés, 2012 : 8).

En Colombie-Britannique, la BCCLA cite dans ses communiqués les commissions d'enquête Davies et Braidwood, lesquelles ont repris dans leurs recommandations sa proposition de solution fondée sur la création d'une agence indépendante.

The B.C. Civil Liberties Association has advocated for years for a civilian body to investigate police-involved deaths. The Association was backed in this position by retired Justice William H. Davies, Q.C., who in the Frank Paul Inquiry found ongoing problems with the manner in which the Vancouver Police Department investigates itself in situations of police-involved deaths. He called for civilian investigations of both criminal and code of conduct investigations of police in such situations (BCCLA, 2009a).

“We simply cannot improve on Commissioner Braidwood’s recommendations and we are thrilled that the province will move to implement them in the next year,” said Robert Holmes, President of the B.C. Civil Liberties Association. “We offer our congratulations to the province for taking this historic step, as well as our support and assistance in ensuring that the new body is as robust and independent as Commissioner Braidwood clearly hopes it will be.”

The Braidwood Commission’s recommendation of the establishment of an Independent Investigation Office follows on the Frank Paul Inquiry’s Commissioner William Davies’ recommendation of the same policy reform [...] (BCCLA, 2010).

Au Québec, le rapport du Protecteur du citoyen occupe une place particulière dans l'action publique, comme le souligne un répondant.

Le rapport du Protecteur a vraiment lancé le débat. Et ç'a été intéressant de voir des organismes de la société civile, comme la Ligue des droits et libertés, appuyer le rapport [...]. Et la Commission des droits de la personne a embarqué dans le bateau du Protecteur, en disant « on appuie les recommandations de la protectrice ». Le rapport du Protecteur a été un peu la locomotive dans ce débat-là (entretien 28-OGI).

Le rapport du Protecteur du citoyen est un cas particulier. En effet, à la différence des autres rapports d'enquêtes publiques, le producteur est en même temps un acteur fermement engagé en faveur de la réforme. Cependant, même sans tenir compte de l'action subséquente du Protecteur, la mise en disponibilité de son rapport dans l'espace public a eu un effet d'entraînement sur les autres acteurs. À ce titre, l'expression « locomotive pour le débat public » du répondant ci-dessus est appropriée pour ce document, puisque ses constats ont été largement repris dans les argumentaires des autres acteurs en faveur d'une réforme du contrôle externe de la police au Québec. Ainsi, dès la publication du rapport du Protecteur, la LDL publie un communiqué qui en fait un appui pour son propre diagnostic.

Selon Philippe Robert de Massy, avocat conseil à la Ligue des droits et libertés, « ce rapport très étayé et fondé sur une analyse terrain et une grande expertise, confirme que le processus actuel est vicié dans sa forme et remet en doute le fondement même de son existence. » [...]

La Ligue des droits et libertés souhaite rappeler au Ministre de la Sécurité publique la nécessité d'adopter un mécanisme indépendant concernant les procédures d'enquêtes sur la police et considère que, contrairement à ce qu'affirme le Ministre Dupuis, le rapport de la Protection du citoyen va bien au-delà d'un problème de perception.

« Ce que met en lumière ce rapport est en fait un problème de fond, de structure et d'impartialité. Notons à ce sujet qu'en Ontario la mise-en-place d'un système plus transparent a eu pour impact une augmentation des accusations envers des policiers » souligne Denis Barrette. Le porte-parole de la Ligue ajoute que « le Ministre fait fausse route s'il croit qu'il va simplement bricoler la politique ministérielle. Ça prend plus qu'une réglementation, il faut une loi, avec un vrai mécanisme. Loi veut dire un débat public permettant de se prononcer. Le Ministre ne peut plus se dérober. » (Ligue des droits et libertés, 2010).

Les acteurs du camp réformiste font abondamment appel à ce rapport pour appuyer leur position, qu'il s'agisse d'un petit organisme communautaire comme Action autonomie ou encore la CDPDJ, un autre organisme gouvernemental indépendant.

Pour l'essentiel de l'analyse, nous vous référons à celle effectuée par la Ligue des droits et libertés et par la Protectrice du citoyen. Nous aborderons, quand même, brièvement, certains aspects du projet de loi qui posent problème du point de vue des personnes concernées quand [sic] à leur impact sur la stigmatisation dont ils sont victimes et sur leur relation avec les forces de l'ordre (Action autonomie, 2011 : 2).

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

La Protectrice du citoyen analyse ainsi en profondeur la politique ministérielle, en se fondant notamment sur les critères mis en avant dans le Rapport d'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière du groupe de travail présidé par Claude Corbo en 1996. [...] Les huit recommandations suivantes sont formulées sur la base de cette analyse [...]

La Commission souscrit à ces recommandations. Celles que nous portons sur la question depuis la publication de notre rapport de consultation sur le profilage racial et ses conséquences en sont d'ailleurs largement inspirées (CDPDJ, 2012 : 19 et 21).

Ce qui précède montre comment des rapports d'enquêtes publiques ont été utilisés comme appui au cadrage du problème. Au Québec, même s'il est également fait mention de la Commission Poitras, c'est surtout le rapport du Protecteur du citoyen qui est largement cité par les acteurs partisans de la réforme; à la fois pour légitimer le diagnostic posé et la solution fondée sur le modèle indépendant. Même si les autres acteurs ne reprennent pas chaque fois l'entièreté du récit de politique publique de ce rapport, on voit qu'il constitue une toile de fond pour leur action. En effet, son efficacité pour raconter le problème et ses conséquences, mais aussi pour y lier une solution, sont des éléments qui permettent aux acteurs du réseau réformiste qui s'y réfèrent de donner sens à leur intervention. En Colombie-Britannique, c'est essentiellement la BCCLA qui fait un tel emploi de l'enquête publique. Il s'agit de la suite logique de sa stratégie axée sur l'enquête publique comme lieu alternatif d'accès au processus de politique publique. Comme le

chapitre dix l'a montré, l'organisme a demandé une enquête publique puis y a participé comme partie intéressée afin d'y proposer et d'y faire légitimer sa lecture du problème et sa solution. Une fois sa démarche couronnée de succès, la BCCLA s'est appuyée sur les rapports Davies et Braidwood pour légitimer sa revendication.

11.2 Conclusion

L'analyse constructiviste du problème public des enquêtes sur la police lors d'incidents critiques montre comment les cinq énoncés employés pour décrire le problème sont agencés en trois cadrages distincts. Ces cadrages correspondent à trois positionnements dans le débat : celui des acteurs en faveur d'une réforme, celui de ceux qui désirent maintenir l'intégrité du système en place et celui qui sert à justifier l'intervention des pouvoirs publics. Sans surprise, l'ampleur du problème formulé par le cadrage des partisans de la réforme est plus grande, tandis que les deux autres sont plus restreints. Au Québec, le cadrage conservateur partagé par les milieux policiers ne reconnaît essentiellement qu'un problème d'image. En Colombie-Britannique, en l'absence d'une politique publique formelle (ou positive) derrière laquelle se retrancher, le cadrage de cette catégorie d'acteurs est légèrement plus étendu.

En outre, la comparaison montre que le cadrage gouvernemental est chaque fois restreint, même si un changement important du mécanisme d'enquête est en cause. En Colombie-Britannique en particulier, le gouvernement s'exprime très peu sur le problème officiellement reconnu. Les deux commissions d'enquête qui ont successivement traité du problème forment une partie importante du discours officiel, dont le gouvernement prend acte. Ce qui peut sembler au premier abord paradoxal (une réforme importante pour répondre à un problème qui est défini de façon très restreinte) s'explique beaucoup mieux quand on prend en considération le lien intime qui existe entre l'institution policière et le pouvoir politique.

Les cadrages comportent également des prescriptions pour remédier au problème. On observe que les acteurs favorables au changement se sont dès le début ralliés autour de la création d'un mécanisme d'enquête complètement indépendant des organisations policières. Du côté des milieux policiers, le type de solution proposé a changé au fil du déroulement de l'action publique. Dans les deux cas, ces acteurs ont initialement mis de l'avant le maintien d'un modèle

dépendant des organisations policières. Ceux de la Colombie-Britannique réclamaient un modèle similaire à celui qui était critiqué au Québec. Dans ce dernier cas, des améliorations au niveau de la transparence étaient proposées, mais la proposition du projet de loi 46 d'un modèle hybride ou interdépendant « faible » (l'observateur civil) a suscité une large adhésion. La comparaison montre aussi que lorsque le modèle indépendant semble s'imposer, les propositions vont chaque fois jusqu'à un modèle hybride fort, incluant une équipe d'enquête mixte formée de civils et de policiers. Cette évolution traduit un souci de limiter le plus possible l'évolution de la politique publique. Le chapitre six, à travers le concept d'image, a précisé les conceptions sur lesquelles repose cette préoccupation.

Enfin, le dernier moment de l'analyse de la problématisation s'intéresse à la façon dont le cadrage réformiste est appuyé et légitimé par ses partisans. À cet égard, les trois grands registres identifiés par Neveu (2015) sont bien présents dans le débat : la légitimité du nombre avec les statistiques, l'appel à l'opinion publique en recourant au sondage et l'émotion avec l'identification de cas exemplaires parmi les incidents critiques provoquant un décès. Plus intéressant encore, la comparaison permet de souligner l'importance d'un type d'appui supplémentaire, soit le rapport d'enquête publique. Cet élément, en s'ajoutant à ce qui a été vu dans les chapitres précédents, vient de nouveau souligner à grands traits les effets multiples de l'enquête publique, tour à tour lieu alternatif d'accès au processus de production des politiques publiques, producteur et diffuseur d'un cadre d'idées sur le long terme et outil pour les acteurs qui tentent de justifier et de légitimer leur conception d'un problème public. Enfin, le regard porté sur les registres de justification montre également que, bien qu'ils sont posés comme des réalités tangibles pour appuyer une revendication, ils découlent eux-mêmes d'un travail interprétatif mené par les acteurs, qui s'expriment à travers eux.

CHAPITRE 12 : CONCLUSION GÉNÉRALE

Le contrôle externe de la police en général et plus spécifiquement les mécanismes d'enquête destinés à déterminer la responsabilité criminelle de policiers lors d'incidents critiques demeurent des objets peu étudiés, particulièrement dans le contexte canadien. De même, les réformes du contrôle externe de la police n'ont pas été explorées à partir d'une perspective d'acteurs. Cette thèse se veut une réponse à cette double lacune au niveau des connaissances. En analysant de façon comparée les cas du Québec et de la Colombie-Britannique, elle vise en effet à éclairer l'action publique entourant la création d'agences civiles d'enquête sur les incidents graves impliquant des policiers. Dans ce but, elle propose un construit théorique original qui permet d'appréhender le changement selon les perspectives macro et micro. Ainsi, l'analyse part d'une vision large des contextes, du changement, des idées et des événements pour ensuite se focaliser sur les acteurs, leurs comportements et leurs conceptions du problème. De plus, même si la recherche se concentre davantage sur le temps court des acteurs et de leurs stratégies, elle accorde également une attention aux processus à long terme qui affectent l'évolution des cadres d'idées. En effet, la thèse montre bien que même si les réformes puisent leurs causes immédiates dans une conjoncture historiquement située, une dynamique de long terme était également en jeu.

La revue de littérature nous a menés à conclure que la nature cyclique du changement des politiques publiques touchant la police devait être mise à l'épreuve à la fois dans le contexte canadien et pour le secteur très spécifique des enquêtes criminelles sur les incidents critiques. À cet égard, l'évolution des dispositifs du contrôle externe de la police diffère de la conception cyclique du changement observé pour d'autres réformes policières. Dans le chapitre cinq, nous avons pu observer que les politiques du contrôle externe de la police ont connu une évolution similaire dans les deux cas, et ce, malgré des structures policières très différentes. Le schéma stabilité – ponctuation est chaque fois présent, mais est toutefois plus prononcé en Colombie-Britannique. En effet, la politique publique négative traduit une absence totale de changement sur une période plus longue qu'au Québec.

Sur le plan macro-contextuel, la résistance constatée s'explique par la dominance d'une image de politique publique bien définie en faveur du *statu quo*, dont les composantes étaient similaires pour les deux cas. Le chapitre six montre que l'image se composait de trois grands axiomes, la

neutralité du dispositif, le monopole policier de la fonction d'enquête et le managérialisme. Chacun de ces axiomes comportait à son tour un ou plusieurs éléments lui servant de caution. Ainsi, le professionnalisme des policiers et l'adéquation des autres contrôles qui circonscrivent leurs activités sont les assises de la neutralité des enquêtes sur les incidents critiques. De même, le monopole de l'institution policière sur la fonction d'enquête repose sur une conception du corps policier comme étant le lieu unique où l'expertise peut être développée et conservée. Enfin, la vision managériale du mécanisme justifie son maintien sur la base des critères d'efficacité et d'efficience. En lien avec l'efficacité, nous avons souligné le flou définitionnel entourant les objectifs du mécanisme d'enquête, qui se bornaient à une conception limitée (processuelle et normative) des fins du dispositif.

En plus d'apporter une explication de nature cognitive à la stabilité, le chapitre six aborde la question du lien entre ponctuation et image de politique publique. Nous avons ainsi pu déterminer pour chacun des cas un tournant à partir duquel l'image a perdu son emprise sur le secteur de politique publique, c'est-à-dire lors des audiences de la commission Braidwood à l'automne 2009 pour la Colombie-Britannique et de l'élection du Parti québécois en septembre 2012 au Québec. En revanche, malgré ces points de bascule globaux, il est plus difficile de saisir les changements cognitifs à l'échelle des acteurs, comme l'a montré le cas du Québec. L'élément décisif est plutôt que l'image n'est plus considérée comme étant défendable devant la population. Du côté du réseau réformiste, le cas de la BCCLA permet d'établir un premier lien entre les niveaux macro-contextuel et micro-situationnel en associant le rejet d'une image de politique publique par un acteur à sa mobilisation en faveur d'une réforme majeure.

La lecture macro du changement montre ainsi que les idées ont été une source de stabilité du secteur des enquêtes sur la police, mais que cet effet s'est estompé lorsque leur légitimité a été remise en question sous diverses pressions. Comme le montre le chapitre sept, une de ces pressions provient du travail collectif des enquêtes publiques, dont les effets se font pleinement sentir dans le temps long à travers leur production écrite. Un cadre cognitif favorable au changement s'est en effet constitué sur le long terme grâce à une succession d'enquêtes publiques. Cette observation de la thèse illustre concrètement le poids du rapport sur l'évolution des politiques publiques en montrant ses effets durables et structurants par-delà le temps qui suit

le dépôt. Les rapports passés deviennent des références pour ceux qui suivent. Ainsi, l'analyse longitudinale révèle un processus d'*enlightenment* (Weiss, 1977, 1979) qui voit des idées percoler à travers un corpus d'enquêtes publiques. L'analyse détaillée du contenu des rapports a cependant révélé que ce phénomène ne se réduit pas à une simple accumulation d'énoncés. En effet, on observe que la sédimentation des connaissances est un phénomène collectif qui s'effectue sur le long terme, de façon non linéaire. Enfin, les récits de politique publique qui sont formulés par ce processus macro-contextuel ont été mobilisés par les acteurs dans le débat public, comme le révèle l'analyse micro-situationnelle.

L'autre source de pression sur l'image de politique de nature contextuelle publique provient des incidents critiques. Nous avons souligné à cet égard que la plupart des incidents ne deviennent pas des événements focalisant. En fait, les statistiques officielles, en dépit de leur manque de fiabilité, montrent que l'incident critique policier est un phénomène à la fois rare et récurrent. Il en résulte un statut d'accident normal qui est associé à un traitement routinier, notamment de la part des médias. Ce traitement limité désamorce la capacité de l'incident à provoquer de puissants effets d'attention et une mobilisation pouvant entraîner un changement dans le secteur de politique publique. Le regard macro-contextuel porté sur trois décès qui ont donné lieu à un passage vers un climat de crise permet de souligner l'importance que revêtent les éléments de spectacularisation (par exemple une vidéo de l'incident ou des révélations dans une enquête publique) favorisant la couverture médiatique et le déplacement de la controverse vers le dispositif destiné à assurer le traitement administratif de l'incident. En favorisant des mobilisations multisectorielles par la désectorisation et en augmentant l'amplitude des possibles, les incidents qui acquièrent le statut d'événement focalisant constituent des catalyseurs du changement. Cependant, pour comprendre plus en détail ce qui se passe pendant cette « conjoncture fluide » qu'est la crise, un changement de perspective est nécessaire.

Le chapitre neuf marque le début de l'analyse micro-situationnelle en proposant une lecture sociologique du secteur de politique publique associé aux enquêtes sur la police. Celle-ci révèle la présence de trois types d'acteurs qui sont organisés en deux réseaux de politique publique, l'un est qualifié de « réformiste » (groupes de la société civile et OGI) et l'autre de « conservateur » (groupes des milieux policiers). L'analyse des ressources permet de définir trois positionnements

au sein du secteur. En particulier, la position centrale que les groupes policiers y occupent est identifiée comme un facteur micro-situationnel qui s'ajoute à la présence d'une image de politique publique stable (au niveau macro-contextuel) pour expliquer la résistance des politiques publiques associées au contrôle externe de la police. En l'absence d'une conjoncture exceptionnelle, le rapport de force est favorable au maintien du *statu quo* ou du changement limité. Du côté du réseau réformiste, si certains acteurs se démarquent par un statut d'initiés périphériques, la vaste majorité des membres sont plutôt des non-initiés. Aussi, la comparaison révèle que la mobilisation en Colombie-Britannique comporte moins d'acteurs et que les organismes gouvernementaux indépendants de la province sont absents.

Ces positionnements et constats permettent de mieux comprendre le comportement des acteurs, qui est analysé dans le chapitre dix. Dans l'ensemble, les initiés centraux ont utilisé un registre plus discret, caractérisé par des interventions directes auprès des décideurs, tandis que celui des non-initiés s'est révélé plus bruyant, cherchant à compenser un accès moindre en ciblant davantage la population. Dans le cas du Québec, où les participants étaient plus nombreux, les stratégies destinées à structurer le réseau d'acteur ont pris davantage de place qu'en Colombie-Britannique. De plus, l'analyse souligne le rôle de la BCCLA et le Protecteur du citoyen, deux initiés périphériques, dans l'action publique.

Par-delà l'inventaire des registres comportementaux, le chapitre s'est concentré sur trois stratégies des membres du réseau réformiste pour tenter d'inverser le rapport de force dans le secteur de politique publique. La première concerne le développement et la consolidation des ressources de savoir et se veut en partie une réponse aux lacunes des statistiques officielles. En effet, dans les deux cas on observe une réelle entreprise de collecte d'informations sur le phénomène de l'incident critique et des mécanismes de contrôle à son sujet, qui se traduit également par l'implication dans les processus de réforme d'un entrepreneur de politique publique provenant d'une autre province, l'ombudsman de l'Ontario André Marin. Aussi, en raison du plus grand nombre de participants, le cas du Québec montre des stratégies plus sophistiquées de partage du savoir, comme la création d'un forum d'échange entre acteurs de la société civile. Il y a eu dans ce cas une forme d'institutionnalisation de la collaboration au sein du réseau réformiste. La seconde stratégie vise à altérer la composition du secteur de politique

publique dans une optique d'élargissement. En effet, le secteur des enquêtes sur la police était traditionnellement fermé et caractérisé par une cogestion entre un faible nombre d'acteurs centraux policiers et les autorités du ministère de la Sécurité publique. Tout ceci contribuait à sa stabilité. Dans les deux cas, c'est par la création de « coalitions » formelles, présentées publiquement comme telles, que des acteurs de la société civile en faveur du changement ont cherché à susciter, avec succès, cet agrandissement. Enfin, la dernière stratégie concerne l'enquête publique comme processus. Elle a mis en lumière l'importance qu'elle revêt aux yeux de non-initiés et initiés périphériques. En effet, la demande pour une enquête publique est chaque fois formulée très rapidement dans la foulée de l'évènement focalisant. Son principal attrait provient du fait qu'il s'agit d'un point d'accès alternatif au processus de production des politiques publiques. De fait, les acteurs qui arrivent à l'intégrer en se faisant reconnaître comme partie intéressée à l'enquête obtiennent de nouvelles potentialités d'influence. Par exemple, le fait d'être reconnu comme participant officiel est porteur d'un effet de légitimation de l'acteur et de son discours. Cet effet est bien illustré au Québec par l'enquête publique du coroner sur le décès de Fredy Villanueva, qui fait émerger de nouveaux propriétaires de problème public. Enfin, les participants ont la possibilité de s'en servir pour tenter de relayer leur vision du problème et de sa solution via le rapport. L'ultime volet de l'analyse micro-situationnelle se concentre justement sur les différentes conceptualisations du problème.

En effet, le chapitre onze montre comment les cinq énoncés sur le problème sont agencés pour formuler des cadrages distincts, un pour chacun des réseaux (réformiste et conservateur) et un troisième qui est utilisé par le gouvernement pour justifier son intervention. La comparaison révèle que les cadrages réformistes sont les mêmes pour les deux cas, à la fois très étendus et prônant la même solution. Les cadrages conservateurs sont tous les deux centrés sur un problème d'image de la politique en place. Toutefois, le cadrage du réseau conservateur en Colombie-Britannique est un peu plus large qu'au Québec ; une différence qui s'explique par l'absence d'un mécanisme externe formel, qui incite à admettre un manque *apparent* d'indépendance. De plus, les solutions privilégiées par ces cadrages ont évolué de façon similaire, insistant d'abord sur un mécanisme dépendant des organisations policières avant de proposer un dispositif hybride. Ces propositions, qui montrent la résistance de l'idée du professionnalisme identifiée dans le chapitre six, étaient toutes centrées sur la préservation du principe d'une enquête menée

par des policiers. Ensuite, dans les deux cas les gouvernements ont proposé des formulations limitées du problème. Ainsi, ils ont affirmé prendre acte de la perte de confiance et de la nécessité d'ajouter de la transparence. Au Québec, le gouvernement admet également qu'il y a en apparence un manque d'indépendance. Ces cadrages réduits tranchent avec l'ampleur de la réforme qui est finalement effectuée. De plus, en Colombie-Britannique, les élus ont été peu loquaces sur le problème et se sont retranchés derrière le discours des commissions d'enquête. Dans les deux cas, même s'ils apportent des changements aux politiques publiques qui vont dans le sens contraire aux souhaits manifestés par les groupes policiers, les gouvernants semblent en même temps vouloir éviter de les confronter directement sur cette question. En outre, en ce qui a trait à la solution proposée, ils ont chaque fois tenté dans un premier temps de préserver le principe d'une enquête policière. Tous ces éléments accréditent la position privilégiée des groupes policiers dans le secteur de politique publique, tout en montrant qu'elle peut être contrée par une conjoncture particulière. Plus généralement, ils soulignent également la relation particulière qui existe entre l'État et l'institution policière. Enfin, la dernière partie du chapitre onze expose les registres employés par les acteurs favorables au changement afin d'attester de la réalité du problème public qu'ils promeuvent. Si la fonction de trois d'entre eux (la légitimité du nombre, l'appel à l'opinion publique et l'émotion) est bien attestée par la sociologie des problèmes publics, la thèse découvre un quatrième registre. En effet, elle montre que faire appel aux constats formulés par une enquête publique constitue une forme distincte d'appui des énoncés du problème. Ce faisant, elle met en évidence une façon supplémentaire dont l'enquête publique contribue aux réformes du contrôle externe de la police.

Par l'analyse détaillée des réformes au Québec et en Colombie-Britannique, cette thèse s'est intéressée aux facteurs permettant d'expliquer la création de mécanismes d'enquête indépendants en matière criminelle sur la police. Pour ce travail, le cadre théorique original que nous avons composé s'est révélé d'une grande utilité. En effet, les niveaux d'analyse macro-contextuel et micro-situationnel ont permis de bien comprendre le changement en introduisant dans l'analyse un large éventail de facteurs causaux. Ainsi, les réformes des politiques publiques du contrôle externe de la police ne sont pas le fait d'une cause unique bien identifiée, mais plutôt le produit d'un faisceau de facteurs en interaction : événement focalisant, mobilisation et stratégies d'acteurs, émergence d'un cadre d'idées sur le problème et sa solution. Chacun est nécessaire au

changement, mais insuffisant par lui seul pour provoquer le changement. De plus, nous avons distingué les effets de long terme et de court terme dans la mise en place de ces facteurs explicatifs. En particulier, notre démarche a été l'occasion d'explorer plus en détail la trilogie formée par le scandale, l'enquête publique et le déclenchement d'une réforme. Fréquemment mentionnée par différents auteurs, elle n'avait pas fait jusqu'à ce jour l'objet d'une analyse poussée en ce qui concerne le contrôle externe de la police. Ce faisant, cette recherche en analyse des politiques publiques a révélé une couche nouvelle de complexité sous un vernis d'apparente simplicité. Par exemple, l'émergence de la crise est un phénomène construit socialement qui nécessite que certaines conditions soient remplies. De même, l'enquête publique se révèle un phénomène pluriel, aux effets de court (comme processus) et de long terme (rapport).

Les caractéristiques du modèle analytique développé dans cette thèse font en sorte qu'il pourrait à notre avis être transposé avec profit à l'étude d'autres politiques publiques caractérisées à la fois par la présence d'acteurs dominants que l'État peine (ou est réticent) à encadrer et par l'émergence de conjonctures critiques associées à des événements focalisant. À cet égard, certaines politiques publiques associées au contrôle du milieu médical, particulièrement à un moment où il est question d'une « crise des opioïdes » marquée par plusieurs décès de citoyens, pourraient s'avérer un champ d'application fertile parmi d'autres.

Même si nous pensons avoir été en mesure d'effectuer une analyse globale somme toute assez complète des deux réformes, de nombreux points pourraient être explorés plus en profondeur. En fait, la complexité des phénomènes sociaux considérés est telle que la plupart des chapitres de la thèse pourraient aisément servir de point de départ pour une investigation particulière. De même, l'inévitable découpage du social qu'implique la construction de l'objet de recherche fait en sorte que des pans de la réalité sont nécessairement mis de côté. Ces zones d'ombres constituent en fait une invitation aux chercheurs qui désireraient explorer à leur tour ce sujet. Nous concluons toutefois cette thèse en exposant brièvement trois avenues de recherche qui nous semblent particulièrement intéressantes.

D'abord, l'exploration des idées montre en filigrane ce qui nous apparaît comme un malentendu quant aux objectifs du contrôle externe de la police. D'une part, les milieux policiers avaient une

conception bien précise (processuelle et normative) des fins du mécanisme en place avant la réforme ; conception qui semble avoir persisté, bien que cela reste à confirmer par une recherche ciblée. D'autre part, les propos tenus par certains groupes de la société civile montrent que l'idée de la rationalité pénale moderne (la fonction punitive et, à travers elle, dissuasive) est une composante importante du jugement porté sur le dispositif. Les attentes de la population ne nous sont pas directement accessibles, mais on peut penser qu'elles se rapprochent de celles des acteurs de la société civile. Ainsi, les nouvelles agences d'enquêtes se situent dans une tension entre des conceptions divergentes de leurs objectifs qui évacuent pour le moment totalement la vocation préventive des incidents critiques. Or, la définition des moyens de contrôle s'est effectuée en l'absence d'une discussion/réflexion ouverte sur les objectifs qu'ils doivent servir à atteindre. La question demeure entière : qu'est-ce qu'une bonne agence indépendante d'enquête ? Et selon qui ?

Un second élément concerne le rôle du politique dans les réformes. En effet, le choix initial de centrer la recherche sur les groupes d'intérêts, combiné au caractère réactif et limité des interventions des élus dans les réformes étudiées, sont les motifs qui nous ont incités à en faire des sujets périphériques de la thèse. Nous avons néanmoins montré que les élus sont réticents à se positionner à l'encontre des groupes policiers et que, lorsqu'ils le font, ils mobilisent des discours extérieurs pour justifier leur action. De plus, ils appuient leurs interventions la base d'une formulation restreinte du problème. D'où le paradoxe de la création d'un contrôle externe nouveau comme réponse à un problème qui ne reconnaît pourtant pas l'inadéquation des dispositifs en place. Malgré son rôle effacé, c'est néanmoins chaque fois le politique qui enclenche la réforme et les enquêtes publiques. Il pourrait donc être pertinent, en mobilisant un cadre d'analyse spécifique, de chercher à mieux comprendre les ressorts de son action dans une conjoncture de crise. De plus, tout particulièrement dans le cas de la Colombie-Britannique, l'enquête publique pourrait être examinée sous l'angle de la déresponsabilisation ou de l'évitement du blâme des élus face aux réformes du contrôle de la police.

Enfin, le dernier élément concerne les conditions de passage de l'incident critique à l'évènement focalisant et en particulier l'incidence du traitement médiatique sur ce processus. Nous avons souligné l'importance que revêt la présence d'un élément facilitant la spectacularisation. Mais ce

point suscite de nouveaux questionnements. Par exemple, à quelles conditions le traitement routinier est-il délaissé ? Qu'est-ce qui, dans ce passage, relève des individus (journalistes), des contraintes du métier ou l'organisation du travail ?

BIBLIOGRAPHIE

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Action autonomie. (2011). *Pour un mécanisme d'enquête sur la police indépendant, impartial, à caractère civil et transparent - Le PL 46 ne répond pas à nos attentes*. Québec : Commission des institutions.
- Adams, G. W. (1998). *Rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales rédigé à l'intention du procureur général de l'Ontario*. Toronto.
- Adams, G. W. (2003). *Rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales rédigé à l'intention du procureur général de l'Ontario*. Toronto.
- Adams, R. J. (2008). The Human Right of Police to Organize and Bargain Collectively. *Police Practice and Research*, 9(2), 165-172.
- ADPQ. (2012). *Consultation - Projet de loi no 46*. Québec : Commission des institutions.
- Alain, M. (2004). Une mesure de la propension des policiers québécois à dénoncer des comportements dérogatoires, éléments de culture policière et cultures organisationnelles. *Déviance et société*, 28(1), 28-31.
- Alain, M., & Grégoire, M. (2007). L'éthique policière est-elle soluble dans l'eau des contingences de l'intervention ? *Déviance et Société*, 31(3), 257.
- Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, 63(03), 689-718.
- Alpert, G. P., Cawthray, T., Rojek, J., & Ferdik, F. V. (2015). Citizen Oversight in the United States and Canada: Applying Outcome Measures and Evidence-Based Concepts. Dans T. Prenzler & G. den Heyer (Éd.), *Civilian Oversight of Police: Advancing Accountability in Law Enforcement* (p. 179-204). Boca Raton: CRC Press.
- Altheide, D. L., & Johnson, J. M. (1994). Criteria for assessing interpretive validity in qualitative research. Dans N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Éd.), *Handbook of Qualitative Research* (p. 485-499). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Angelis, J. De, & Kupchik, A. (2007). Citizen Oversight, Procedural Justice, and Officer Perceptions of the Complaint Investigation Process. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 30(4), 651-671.
<http://doi.org/10.1108/13639510710833929>
- Angus Reid Public Opinion. (2012). *Urban Quebecers Call for Changes in Police Misconduct Investigations*. Vancouver.
- APPQ. (2012). *Mémoire présenté par l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec à la Commission des institutions - Projet de loi 46*. Québec.
- APPQ. (2013). *Mémoire présenté par l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec à la Commission des institutions - Projet de loi 12*. Québec.
- Armstrong, J. (2003, juin 27). Inquiry sought into 1998 death of native - Recently released videotape of man's last hours in B.C. jail sparks outrage. *The Globe and Mail*, p. A7. Vancouver.
- Ashforth, A. (1990). Reckoning Schemes of Legitimation: On Commissions of Inquiry as Power/Knowledge Forms. *Journal of Historical Sociology*, 3(1), 1-22.
- Assemblée nationale. (2011). *Projet de loi 46 : Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, Québec, Deuxième session, Trente-neuvième législature.
- Assemblée nationale. (2013). *Projet de loi 12 : Loi modifiant la Loi sur la police concernant les*

- enquêtes policières indépendantes*, Québec, Première session, Quarantième législature.
- Atkinson, M., & Coleman, W. (1992). Policy networks, policy communities and the problems of governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 5(2), 154-180.
- Aucoin, P. (1987). Royal Commissions and Task Forces as Mechanisms of Program Review. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 2(2), 1-10.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *American political science review*, 56(4), 947-952.
- Bailey, I. (2007, novembre 27). RCMP to take probe of taser victim to Poland. *The Globe and Mail*. Vancouver.
- Banerjee, S. (1998). Narratives and Interaction: A Constitutive Theory of Interaction and the Case of the All-India Muslim League. *European Journal of International Relations*, 4(2), 178-203.
- Bardin, L. (2007). *L'analyse de contenu*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Baribeau, C. (2005). Le journal de bord : un instrument de collecte de données indispensable. *Recherches qualitatives, Hors Série*(2), 98-114.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bayley, D. H. (1991). *Gérer l'avenir : perspectives d'avenir pour les services de police canadiens*. Ottawa.
- Bayley, D. H. (2008). Police Reform: Who Done It? *Policing and Society*, 18(1), 7-17.
<http://doi.org/10.1080/10439460701718518>
- BCACP. (2009). Minutes of the BCACP Meeting held September 16 & 17, 2009.
- BCAMCP. (2010a). Minutes of Meeting - December 14, 2010.
- BCAMCP. (2010b). Minutes of Meeting - November 16, 2010.
- BCCLA. (2006). *BCCLA Response to White Paper Further*. Vancouver: BC Civil Liberties Association.
- BCCLA. (2008a). Ontario Ombudsman and Lead Investigator to Present on Best Practices for Death-in-Custody Investigations at Frank Paul Inquiry. Vancouver.
- BCCLA. (2008b). *The Frank Paul Inquiry - Final Submissions of the BC Civil Liberties Association*. Vancouver : BCCLA.
- BCCLA. (2009a). BCCLA Questions VPD Chief's Distribution Of Shooting Details to VPD. Vancouver: BCCLA.
- BCCLA. (2009b). *The Thomas R. Braidwood, QC, Hearing and Study Commission - Final Submissions of the BC Civil Liberties Association*. Vancouver: BCCLA.
- BCCLA. (2010). BCCLA Celebrates the End of Police Self Investigation. Vancouver: BCCLA.
- BCPA. (2008a). British Columbia Police Association Fact Sheet. Vancouver.
- BCPA. (2008b, septembre 25). British Columbia Police Association (BCPA) launched in Vancouver. *Canada NewsWire*. Vancouver.
- Beauchesne, L. (2010). *La police communautaire : un écran de fumée*. Montréal : Bayard Canada.
- Becker, H. S. (1963). *Outsiders - Studies in the Sociology of Deviance*. New York: The Free Press.
- Belisle, P., Arsenault, A., Dubé, G., Georges-Louis, P., & St-Léger, R. (2011). *Représentations*

- écrites sur les causes et circonstances du décès de monsieur Fredy Villanueva*. Montréal : Enquête du coroner André Perreault sur les causes et circonstances du décès de Fredy Villanueva.
- Bellemare, J. (1988). *Enquête sur les relations entre les policiers et les minorités visibles et ethniques. Rapport final du Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques*. Montréal : Commission des droits de la personne du Québec.
- Bennett, R. R., & Corrigan, R. S. (1980). Police Occupational Solidarity: Probing a Determinant in the Deterioration of Police/Citizen Relations. *Journal of Criminal Justice*, 8(2), 111-122.
- Bent, A. E. (1974). *The Politics of Law Enforcement*. Lexington: Lexington Books.
- Bergeron, P., & Lemieux, V. (1992). Les récents recours à des commissions d'enquête dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec. *Service social*, 41(2), 7.
- Bermingham, J. (2009, avril 17). Police chief supports civilian oversight of police incidents. *Vancouver Province*, p. A20. Vancouver.
- Berry, J. M. (1977). *Lobbying for the People. The political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton: Princeton University Press.
- Berry, J., O'Connor, G., Punch, M., & Wilson, P. (2008). Strange Union: Changing Patterns of Reform, Representation, and Unionization in Policing. *Police Practice and Research*, 9(2), 113-130.
- Berthomet, S. (2013). *Enquête sur la police*. Montréal: VLB éditeur.
- Best, J. (1987). Rhetoric in Claims-Making: Constructing the Missing Children Problem. *Social Problems*, 34(2), 101-121. <http://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>.
- Best, J. (2008). *Social Problems* (1st ed.). New York: W.W. Norton & Co.
- Birkland, T. A. (1997). *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Birkland, T. A. (1998). Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53-74.
- Birkland, T. A. (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. (P. Muse, Éd.). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Bittner, E. (1967). The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping. *American Sociological Review*, 32(5), 699-715.
- Bittner, E. (1970). *The Functions of the Police in Modern Society*. (N. I. of M. Health, Éd.). Cevy Chase: Cambridge, Mass. : Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1979.
- Blondiaux, L. (1998). *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*. Paris : Le Seuil.
- Blumer, H. (1971). Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, 18(3), 298-306.
- Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81-106.
- Boisvert, Y. (2012, janvier 14). Pour une police des polices. *La Presse*, p. A5.
- Bolan, K. (2006, septembre 20). Arrest death probes too slow: Police complaint commissioner calls for streamlining investigations into police-related deaths. *Vancouver Sun*, p. A1. Vancouver.
- Boudes, T., & Laroche, H. (2009). Taking off the Heat: Narrative Sensemaking in Post-crisis Inquiry Reports. *Organization Studies*, 30(4), 377-396.
- Boudon, R. (1984). *La place du désordre : critique des théories du changement social*. Paris : Presses universitaires de France.

- Boudon, R. (2002). Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique ? *Sociologie et sociétés*, 34(1), 9. <http://doi.org/10.7202/009743ar>
- Bourdieu, P. (1973). L'opinion publique n'existe pas. *Les temps modernes*, (318), 1292-1309.
- Bourgault, J., & Gow, J. I. (2002). Le difficile contrôle des activités et comportements de la police: le cas de la Sûreté du Québec. *Canadian Journal of Political Science*, 35(4), 747-770.
- Bourque, M., & Avignon, P. (2015). Le recours aux commissions d'enquête et aux groupes de travail dans les secteurs de la santé et de l'éducation : 1960-2014. *Bulletin d'histoire politique*, 23(3), 82-104.
- Boussaguet, L. (2008). *La pédophilie, problème public : France, Belgique, Angleterre*. Paris : Dalloz.
- Boussaguet, L. (2009). « Les « faiseuses » d'agenda » Les militantes féministes et l'émergence des abus sexuels sur mineurs en Europe. *Revue française de science politique*, 59(2), 221-246.
- Bradford, N. (1999). Writing Public Philosophy: Canada's Royal Commissions on Everything. *Journal of Canadian Studies*, 34(4), 136-167.
- Braidwood, T. R. (2010). *Why? The Robert Dziekanski Tragedy*. Vancouver: Braidwood Commission on the Death of Robert Dziekanski.
- Breton, B. (2009, décembre 11). Confiance ébranlée. *Le Soleil*, p. 39.
- Brodeur, J.-P. (1979). L'ordre délinquant. Les commissions d'enquête sur la police comme instrument politique. *Déviance et société*, 3(1), 1-22.
- Brodeur, J.-P. (1984a). *La délinquance de l'ordre. Recherche sur les commissions d'enquête I*. Ville Lasalle: Hurtubise HMH.
- Brodeur, J.-P. (1984b). La police : mythes et réalités. *Criminologie*, 17(1), 9-41.
- Brodeur, J.-P. (2003). *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Brodeur, J.-P. (2010). *The Policing Web*. New York: Oxford University Press.
- Brodeur, J.-P., & Monjardet, D. (2003). Introduction. Dans J.-P. Brodeur & D. Monjardet (Éd.), *Connaître la police. Grands textes de la littérature anglo-saxonne* (p. 11-23). Paris : Institut des Hautes Études de la Sécurité intérieure.
- Brodeur, J.-P., Mulone, M., Ocquetau, F., & Sagant, V. (2008). *Brève analyse comparée internationale des violences urbaines*. Montréal.
- Brouard, S. (2010). Principal/agent. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e éd., p. 523-530). Paris : Presses de Sciences Po.
- Brown, A. D. (2004). Authoritative Sensemaking in a Public Inquiry Report. *Organization Studies*, 25(1), 95-112.
- Browne, W. P. (1990). Organized Interests and Their Issue Niches: A Search for Pluralism in a Policy Domain. *The Journal of Politics*, 52(2), 477-509.
- Bureau du coroner. (2012). Consultations particulières. Projet de loi 46 - Loi concernant les enquêtes policières indépendantes. Québec : Bureau du coroner.
- Cabral, S., & Lazzarini, S. G. (2015). The "Guarding the Guardians" Problem: An Analysis of the Monitoring Performance of an Internal Affairs Division. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 797-829.
- Campbell, C., & Eid, P. (2009). *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*. Montréal : Commission des droits de la personne et des droits de la

- jeunesse.
- Canada. Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois (2013).
- CanWest News Services. (2007, novembre 15). RCMP misrepresenting Taser death - lawyers; Civil libertarians seek investigation. *Edmonton Journal*, p. A7. Vancouver.
- Carter, N., & Jacobs, M. (2014). Explaining Radical Policy Change: The Case of Climate Change and Energy Policy Under the British Labour Government 2006-10. *Public Administration*, 92(1), 125-141. <http://doi.org/10.1111/padm.12046>
- CBC News. (2007, octobre 26). Polish Consul General in Vancouver Demands Answers for Death. Vancouver.
- CBC News. (2009). B.C. police chiefs call for civilian-led officer investigations. Consulté à l'adresse <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/b-c-police-chiefs-call-for-civilian-led-officer-investigations-1.790164>
- CDPDJ. (2012). *Commentaires sur le projet de loi n° 46, loi concernant les enquêtes policières indépendantes*. Montréal : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.
- CDPDJ. (2013). *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale. Projet de loi n°12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*. Montréal : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.
- Champy, F. (2012). *La sociologie des professions* (2e éd.). Paris: Presses Universitaires de France.
- Chan, J. B. L., Devery, C., & Doran, S. (2003). *Fair Cop: Learning the Art of Policing*. Toronto: University of Toronto Press.
- Chanlat, J.-F. (1998). *Sciences sociales et management : plaidoyer pour une anthropologie générale*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Chaqués, L., & Palau, A. (2009). Comparing the dynamics of change in food safety and pharmaceutical policy in Spain. *Journal of Public Policy*, 29(01), 103-126.
- Charmaz, K. (2014). *Constructing Grounded Theory* (2e éd.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Clairmont, D. (1991). Community-Based Policing: Implementation and Impact. *Canadian Journal of Criminology*, 1(July/October), 469-484.
- Cobb, R. W., Ross, J., & Ross, M. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Commaille, J. (2010). Sociologie de l'action publique. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e éd., p. 599-608). Paris : Presses de Sciences Po.
- Commission de police du Québec. (1988). *Rapport d'enquête sur la conduite de l'agent Allan Gosset*. Sainte-Foy.
- Corbo, C. (1992). *Une occasion d'avancer : rapport du Groupe de travail du ministre de la Sécurité publique du Québec sur les relations entre les communautés noires et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal*. Québec : ministère de la Sécurité publique.
- Corbo, C. (1996). *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*. Québec : ministère de la Sécurité publique.
- Coriveau, J. (2008, août 15). Dupuis croit en l'impartialité de la SQ. *Le Devoir*, p. A3.
- Coriveau, J., & Bélair-Cirino, M. (2008, août 12). Jacques Dupuis assure Tremblay que l'enquête sera transparente. *Le Devoir*, p. A3. Montréal.

- CRAP. (2011). *Mémoire de la Coalition contre la répression et les abus policiers*. Montréal : Enquête du coroner André Perreault sur les causes et circonstances du décès de Fredy Villanueva.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches* (2e éd.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Crowell, M. (2016). *Police Officers' Attitudes Toward Civilian Oversight Mechanisms in Ontario, Canada*. Thèse de doctorat. University of Waterloo.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris : Le Seuil.
- Curtis, B. (2015). La commission d'enquête comme réflexivité gouvernementale. *Bulletin d'histoire politique*, 23(3), 21-37.
- D'Ombrain, N. (1997). Public inquiries in Canada. *Canadian Public Administration*, 40(1), 86-107.
- Dagiral, E. (2007). La construction de l'administration électronique au prisme des rapports publics. *Terminal*, (99-100), 33-44.
- Daoust-Boisvert, A. (2008, décembre 2). Pas d'accusations, mais une enquête publique. *Le Devoir*, p. A2. Montréal.
- Davidson, J., & Gottschalk, P. (2012). *Police Deviance and Criminality: Managing Integrity and Accountability*. New York: Nova Science Publishers.
- Davies, W. H. (2009). *Alone and Cold: Interim Report*. Vancouver: The Davies Commission Inquiry into the Death of Frank Paul.
- Davies, W. H. (2011). *Alone and Cold: Criminal Justice Branch Response*. Vancouver: The Davies Commission Inquiry into the Death of Frank Paul.
- Degeling, P., & Colebatch, H. K. (1984). Structure and action as constructs in the practice of public administration. *Australian Journal of Public Administration*, 43(4), 320-331.
- DeLeon, P. (1999). The Stages Approach to the Policy Process. What Has It Done? Where Is It Going? Dans P. A. Sabatier (Éd.), *Theories of the Policy Process* (p. 19-32). Boulder: WestView Press.
- den Heyer, G., & Beckley, A. (2013). Police Independent Oversight in Australia and New Zealand. *Police Practice and Research*, 14(2), 130-143.
- DeRosa, K. (2010a, juin 25). B.C. yet to determine shape of police oversight body. *Times Colonist*, p. A3.
- DeRosa, K. (2010b, novembre 7). Policing the police; Who's watching the cops? *Times Colonist*, p. D1. Victoria.
- DeRosa, K. (2011, mai 19). Province's top cops support idea of civilian oversight organization. *Times Colonist*, p. A3. Victoria.
- Dobry, M. (2009). *Sociologie des crises politiques* (3e éd.). Paris: Presses de Sciences Po.
- Douglas, J. W., Raudla, R., & Hartley, R. E. (2015). Shifting Constellations of Actors and Their Influence on Policy Diffusion: A Study of the Diffusion of Drug Courts. *Policy Studies Journal*, 43(4), 484-511. <http://doi.org/10.1111/psj.12113>
- Dowling, J. B. (1983). Les réalités sociales du travail policier : essais sur la théorie de la légitimation. Dans M. A. Protter & V. N. MacDonald (Éd.), (p. 1-43). Ottawa : College canadien de police.
- Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology - the Issue-Attention Cycle. *Public Interest*, 28(Summer), 38-50.
- Dubar, C., & Tripier, P. (2003). *Sociologie des professions* (2e éd.). Paris : Armand Colin.
- Dubois, V. (2003). *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère* (2e éd.).

- Paris: Economica.
- Dupuy, C., & Halpern, C. (2009). Les politiques publiques face à leurs protestataires. *Revue française de science politique*, 59(4), 701-722.
- Dupuy, C., & Pollard, J. (2009). Les rapports dans l'administration de la preuve : Quelques réflexions méthodologiques. Dans *Congrès AFSP 2009 - Section thématique 14 - L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ?* (p. 1-15).
- Dür, A., & Mateo, G. (2012). Who Lobbies the European Union? National Interest Groups in a Multilevel Polity. *Journal of European Public Policy*, 19(7), 969-987.
- Dür, A., & Mateo, G. (2013). Gaining Access or Going Public? Interest Group Strategies in Five European Countries. *European Journal of Political Research*, 52(5), 660-686.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Eby, D., Metcalfe, J., Richardson, J., & Singhal, D. (2004). *Towards More Effective Police Oversight*. Vancouver : Pivot Legal Society.
- Eid, P., Magloire, J., & Turenne, M. (2011). *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés - Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*. Montréal : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.
- Eidelman, G. (2010). Managing Urban Sprawl in Ontario. *Politics & Policy*, 38(6), 1211-1236.
- Elias, N. (1975). *La dynamique de l'Occident*. Paris : Calmann-Lévy.
- Elkouri, R. (2009, octobre 28). Le Nous qui dit tout. *La Presse*, p. A14. Montréal.
- Ericson, R. V. (1982). *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*. Toronto: University of Toronto Press.
- Ericson, R. V. (1995). The News Media and Account Ability in Criminal Justice. Dans P. Stenning (Éd.), *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays* (p. 135-162). Toronto: University of Toronto Press.
- Evrard, A., & Matagne, G. (2010). Temporalité. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e éd., p. 617-623). Paris : Presses de Sciences Po.
- Facal, J. (2006). *Volonté politique et pouvoir médical - La naissance de l'assurance-maladie au Québec et aux États-Unis*. Montréal: Boréal.
- Felstiner, W. L. F., Abel, R. L., & Sarat, A. (1981). The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming... *Law and Society Review*, 15(3-4), 631-654.
- Ferdik, F. V., Rojek, J., & Alpert, G. P. (2013). Citizen Oversight in the United States and Canada: an Overview. *Police Practice and Research*, 14(2), 104-116.
- Ferraris, F. S. G. (2016, septembre 12). De l'utilité des rapports des coroners. *Le Devoir*, p. B5. Montréal.
- Filstad, C., & Gottschalk, P. (2011). Performance Evaluation of Police Oversight Agencies. *Policing and Society*, 21(1), 96-109. <http://doi.org/10.1080/10439463.2010.540653>
- Finnane, M. (2008). No Longer a 'Workingman's Paradise'? Australian Police Unions and Political Action in a Changing Industrial Environment. *Police Practice and Research*, 9(2), 131-143. <http://doi.org/10.1080/15614260802081295>
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F. (2013). L'expertise politique et le tournant argumentatif. *Revue française de science politique*, 63(3), 579-601.
- Fiset, A. (2011). *Qui doit policer la police ? Les enquêtes criminelles concernant un décès ou*

- une blessure grave à la suite d'une intervention policière*. Cowansville: Éditions Yvon Blais.
- Fiset, A. (2014). The Bureau des Enquêtes Indépendantes du Québec: A Long Time Coming. Dans I. D. Scott (Éd.), *Issues in Civilian Oversight of Policing in Canada* (p. 81-88). Toronto: Canada Law Book.
- Fong, P. (2002, avril 19). Vancouver police lied about cause of man's death, family claims: Relatives say police should have helped him « and they didn't ». *Vancouver Sun*, p. B1. Vancouver.
- Fong, P., & Lee, J. (2002, avril 18). Commissioner was a tough prosecutor: Colleagues say Morrison was too close to police. *Vancouver Sun*, p. A4. Vancouver.
- Forcese, D. (2002). The Politics of Police Unions. Dans D. Forcese (Éd.), *Police: selected issues in Canadian law enforcement* (p. 70-76). Ottawa: Golden Dog Press.
- Forcese, D., & Lewis-Horne, N. (2002). Managing Information. Dans D. Forcese (Éd.), *Police: selected issues in Canadian law enforcement* (p. 45-61). Ottawa: Golden Dog Press.
- Fournis, Y. (2010). Comprendre les institutions par le bas. L'institutionnalisation d'un patronat régional par l'action collective (1950-2000). *Revue française de science politique*, 60(2), 319-334.
- Fusilier, B. (2011). Le concept d'ethos. De ses usages classiques à un usage renouvelé. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 42(42-1), 97-109.
- FPMQ. (2012). *Mémoire sur le projet de loi no 46*. Québec : Commission des institutions.
- FPPM. (2012). *Mémoire portant sur le projet de loi no 46*. Québec : Commission des institutions.
- FPPM. (2013). *Mémoire de la Fraternité des policiers et policières de Montréal*. Québec : Commission des institutions.
- FPPVQ. (2013). *Mémoire de la Fraternité des policiers et policières de la Ville de Québec sur le Projet de loi no 12*. Québec : Commission des institutions.
- Friedberg, E. (1988). L'analyse sociologique des organisations. *Pour*, (Numéro 28).
- Friedberg, E. (1993). *Le Pouvoir et la Règle : dynamiques de l'action organisée*. Paris: Le Seuil.
- Friedberg, E. (1994). Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention. Dans F. Pavé (Éd.), *L'analyse stratégique. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels* (p. 135-152). Paris: Éditions du Seuil.
- Gamson, W. A. (1988). Le legs de Goffman. *Politix*, 1(3-4), 71-80.
- Garcia, V. (2005). Constructing the « Other » within Police Culture: An Analysis of a Deviant Unit within the Police Organization. *Police Practice and Research*, 6(1), 65-80. <http://doi.org/10.1080/15614260500047283>
- Garraud, P. (1990). Politiques nationales : élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique*, 40, 17-41.
- Garraud, P. (2010). Agenda/Émergence. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e éd., p. 58-67). Paris : Presses de Sciences Po.
- Gauthier, B. (2008). La structure de la preuve. Dans B. Gauthier (Éd.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données* (5e éd., p. 169-198). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Gendron, A., Paquette, È., Poulin, B., Desaulniers, M., & Bélanger, D.-C. (2015). *Le travail policier lors des interventions ayant mené à une enquête indépendante*. Nicolet : École nationale de police du Québec.
- Genieys, W., & Hassenteufel, P. (2012). Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la

- sociologie des élites. *Gouvernement et action publique*, 2(2), 89-115.
<http://doi.org/10.3917/gap.122.0089>
- Gephart, R. P. (1992). Sensemaking, Communicative Distortion and the Logic of Public Inquiry Legitimation. *Industrial Crisis Quarterly*, 6(2), 115-135.
- Gibbs, J. C. (2015). State Legitimacy and Terrorism: Implications for Counterterrorism Policy. Dans M. Deflem (Éd.), *Terrorism and Counterterrorism Today* (Vol. 20, p. 241-259). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Gilmour, S. (2008). Why we Trussed the Police: Police Governance and the Problem of Trust. *International Journal of Police Science & Management*, 10(1), 51-64.
- Girard, D. (2004, mars 29). Vancouver police force under siege. *The Toronto Star*, p. F02. Toronto.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Pub. Co.
- Goldsmith, A. J. (1988). New Directions in Police Complaints Procedures: Some Conceptual and Comparative Departures. *Police Studies: The International Review of Police Development*, 11(2), 60-71.
- Goldsmith, A. J. (1991). Introduction. Dans A. Goldsmith (Éd.), *Complaints Against the Police. The Trend to External Review* (p. 1-11). Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, A. J. (1996). What's Wrong with Complaint Investigations? Dealing with Difference Differently in Complaints Against Police. *Criminal Justice Ethics*, 15(1), 36-55.
- Goldsmith, A. J. (2005). Police Reform and the Problem of Trust. *Theoretical Criminology*, 9(4), 443-470.
- Goldsmith, A. J. (2010). Policing's New Visibility. *British Journal of Criminology*, 50(5), 914-934. <http://doi.org/10.1093/bjc/azq033>
- Goldsmith, A. J., & Lewis, C. (2000). Introduction. Dans A. Goldsmith & C. Lewis (Éd.), *Civilian oversight of policing: governance, democracy, and human rights* (p. 1-15). Oxford: Hart Publishing.
- Goldstein, J. (1960). Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-Visibility Decisions in the Administration of Justice. *The Yale Law Journal*, 69(4), 543-594.
- Goldthorpe, J. H. (2000). Sociological Ethnography Today: Problems and Possibilities. Dans J. H. Goldthorpe (Éd.), *On Sociology: Numbers, Narratives and the Integration of Research and Theory* (p. 65-93). Oxford: Oxford University Press.
- Gow, J. I. (1979). L'administration québécoise de 1867 à 1900 : un Etat en formation. *Canadian Journal of Political Science*, 12(3), 555-620.
- Gow, J. I. (2007). Le rôle des commissions d'enquête dans le système parlementaire. *Bulletin d'histoire politique*, 16(1), 87-104.
- Greene, J. R. (2007). Make Police Oversight Independent and Transparent. *Criminology & Public Policy*, 6(4), 747-754.
- Greer, S. L., da Fonseca, E. M., & Adolph, C. (2008). *Mobilizing Bias in Europe: Lobbies, Democracy and EU Health Policy-Making. European Union Politics* (Vol. 9).
- Grossman, E., & Saurugger, S. (2006). *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*. Paris : Armand Colin.
- Grossman, E., & Saurugger, S. (2012). *Les groupes d'intérêt - Action collective et stratégies de représentation* (2e éd.). Paris : Armand Colin.
- Gusfield, J. R. (1963). *Symbolic Crusade. Status Politics and the American Temperance*

- Movement*. Chicago: University of Illinois Press.
- Gusfield, J. R. (2009). *La culture des problèmes publics : l'alcool au volant et la production d'un ordre symbolique*. Paris: Economica.
- Hall, C. A., Kader, A. S., Danielle McHale, A. M., Stewart, L., Fick, G. H., & Vilke, G. M. (2013). Frequency of signs of excited delirium syndrome in subjects undergoing police use of force: Descriptive evaluation of a prospective, consecutive cohort. *Journal of Forensic and Legal Medicine*, 20(2), 102-107. <http://doi.org/10.1016/j.jflm.2012.05.008>
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State The: Case of Economic Policymaking in Britain, 25(3), 275-296.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(3-4), 469-496. <http://doi.org/10.3406/rfsp.1997.395192>
- Hamel, J. (1997). *Études de cas et sciences sociales*. Paris : L'Harmattan.
- Hannum, N. (2003). *Aboriginal Deaths and Injuries in Custody and/or with Police Involvement: Survey of Information and Incidents in British Columbia, Saskatchewan, Manitoba and Ontario - Preliminary Report*. Report to Native Courtworker and Counselling Association of British Columbia.
- Hassenteufel, P. (1997). *Les médecins face à l'État - Une comparaison européenne*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. *Revue française de science politique*, 55(1), 113-132.
- Hassenteufel, P. (2010). Comparaison. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (5e éd., p. 148-155). Paris: Presses de Sciences Po.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Haverland, M., & Yanow, D. (2012). A Hitchhiker's Guide to the Public Administration Research Universe: Surviving Conversations on Methodologies and Methods. *Public Administration Review*, 72(3), 401-408.
- Hawdon, J. E., Ryan, J., & Griffin, S. P. (2003). Policing Tactics and Perceptions of Police Legitimacy. *Police Quarterly*, 6(4), 469-491.
- Head, B. W. (2012). The Contribution of Integrity Agencies to Good Governance. *Policy Studies*, 33(1), 7-20. <http://doi.org/10.1080/01442872.2011.601200>
- Heck, W. P. (1992). Police who Snitch: Deviant Actors in a Secret Society. *Deviant Behavior*, 13(3), 253-270.
- Hilgartner, S., & Bosk, C. L. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53-78.
- Hodgson, J. F. (2001). Police Violence in Canada and the USA: Analysis and Management. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(4), 520-551. <http://doi.org/10.1108/EUM00000000006498>
- Hoeffler, C., Ledoux, C., & Prat, P. (2010). Changement. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e éd., p. 132-140). Paris : Presses de Sciences Po.
- Hogben, D. (2003, juillet 4). Police investigations subject of protest rally. *Vancouver Sun*, p. A2. Vancouver.
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan Press.
- Hood, C., James, O., & Jones, G. (1999). *Regulation Inside Government*. Oxford: Oxford

- University Press.
- Hood, C., James, O., & Scott, C. (2000). Regulation of Government: Has It Increased, Is It Increasing, Should It Be Diminished? *Public Administration*, 78(2), 283-304.
- Hopkins, T. (2009). *An Effective System for Investigating Complaints Against Police*. Melbourne: Victoria Law Foundation.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Huey, L., & Hryniewicz, D. (2012). "We Never Refer to Ourselves as a Lobby Group Because 'Lobby Group' Has a Different Connotation": Voluntary Police Associations and the Framing of Their Interest Group Work. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 54, 287-308.
- Hughes, O. E. (2003). Public Management. Dans O. E. Hughes (Éd.), *Public Management & Administration: An Introduction* (3e éd., p. 44-70). New York: Palgrave Macmillan.
- Hume, M. (2007a, février 20). Jail guard still deeply troubled by native's death. *The Globe and Mail*. Vancouver.
- Hume, M. (2007b, février 21). Lawyer calls for probe into death of B.C. man; 1998 case of native left to die in alley outside Vancouver jail « has never left me ». *The Globe and Mail*. Vancouver.
- Hupe, P., Hill, M., & Buffet, A. (2015). Introduction: Defining and Understanding Street-Level Bureaucracy. Dans P. Hupe, M. Hill, & A. Buffet (Éd.), *Understanding Street-Level Bureaucracy* (p. 3-24). Chicago: Policy Press.
- Iacobucci, F. (2014). *Police Encounters With People in Crisis. Muscle & nerve* (Vol. 50). Toronto.
- Independent Investigations Office. (2016). *Annual Report 2015-2016*. Surrey: Independent Investigations Office of British Columbia.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. Dans P. A. Sabatier (Éd.), *Theories of the Policy Process* (p. 93-126). Boulder: WestView Press.
- Inwood, G. J., & Johns, C. M. (2014). Why Study Commissions of Inquiry? Dans G. J. Inwood & C. M. Johns (Éd.), *Commissions of Inquiry and Policy Change: A Comparative Analysis* (p. 3-19). Toronto: University of Toronto Press.
- Jacob, S. (2010). Évaluation. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e éd., p. 257-266). Paris: Presses de Sciences Po.
- Jacoby, W. G. (2000). Issue Framing and Public Opinion on Government Spending. *American Journal of Political Science*, 44(4), 750-767.
- Jenson, J. (1994). Commissioning Ideas: Representation and Royal Commissions. Dans S. D. Phillips (Éd.), *How Ottawa Spends 1994-95: Making Change* (15e éd., p. 50-69). Ottawa: Carleton University Press.
- Jobard, F. (2002). *Bavures policières ? - La force publique et ses usages*. Paris : La Découverte.
- Jobard, F., & de Maillard, J. (2015). *Sociologie de la police - Politiques, organisations, réformes*. Paris: Armand Colin.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Johns, C. M., & Inwood, G. J. (2014). Theories of Policy Change. Dans G. J. Inwood & C. M. Johns (Éd.), *Commissions of Inquiry and Policy Change: A Comparative Analysis* (p. 20-48). Toronto: University of Toronto Press.
- Johnson, J. M. (1995). Horrors Stories and the Construction of Child Abuse. Dans J. Best (Éd.),

- Images of Issues: Typifying Contemporary Social Problems* (2e éd., p. 17-31). New York: Aldine de Gruyter.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? *Policy Studies Journal*, 38(January), 329-353.
- Jones, M. D., McBeth, M. K., & Shanahan, E. (2014). Introducing the Narrative Policy Framework. Dans M. D. Jones, E. Shanahan, & M. McBeth (Éd.), *The Science of Stories - Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (p. 1-26). New York: Palgrave Macmillan.
- Jones, M. D., Shanahan, E., & McBeth, M. K. (2014). *The Science of Stories - Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*. New York: Palgrave Macmillan.
- Juris, H. A. (1971). The Implications of Police Unionism. *Law & Society Review*, 6(2), 231-246.
- Keeler, J. T. S. (1993). Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making. *Comparative Political Studies*, 25(4), 433-486.
- Kennedy, P. E. (2009). *La police enquêtant sur la police - Rapport final d'intérêt public*. Ottawa : Commission des plaintes du public contre la GRC.
- Kerstetter, W. A. (1985). Who Disciplines the Police? Who Should? Dans W. A. Geller (Éd.), *Police Leadership in America: Crisis and Opportunity* (p. 149-182). New York: Praeger.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2e éd.). New York: Longman.
- Klinger, D. A. (2004). Environment and Organization: Reviving a Perspective on the Police. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(May), 119-136.
- Klinger, D. A. (2005). Ideas in American Policing Social Theory and the Street Cop: The Case of Deadly Force. *Ideas in American Policing*, 7(June), 1-15.
- Knapp, W. (1972). *The Knapp Commission Report on Police Corruption*. New York: George Braziliet.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e éd.). Zürich : Verlag Rüegger.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Savard, J.-F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques : France, Suisse, Canada*. Montréal : Presses de l'Université du Québec.
- Kreisel, B. W. (1998). *An Evaluation of Police Officers' Perceptions of Internal and External Systems of Citizen Complaint Procedures of Police Misconduct*. Thèse de doctorat. University of Nebraska.
- La Presse Canadienne. (2008, août 12). Jacques Dupuis n'écarte pas l'enquête publique mais veut d'abord celle de la SQ. *Actualités de l'Atlantique*. Montréal.
- Landau, T. (2000). Back to the Future: The Death of Civilian Review of Public Complaints Against the Police in Ontario, Canada. Dans A. Goldsmith & C. Lewis (Éd.), *Civilian oversight of policing: governance, democracy, and human rights* (p. 63-79). Oxford: Hart Publishing.
- Laroche, H. (2009). La crise, les rapports et les problèmes - Le cas de la canicule d'août 2003. Dans C. Gilbert & E. Henry (Éd.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique* (p. 73-89). Paris : La Découverte.
- Larouche, V. (2013, janvier 28). Enquêtes indépendantes: les syndicats policiers organisent leur riposte. *La Presse*.
- Lawrence, R. G. (2000). *The Politics of Force: Media and the Construction of Police Brutality*.

- Berkeley: University of California Press.
- Le Galès, P., & Thatcher, M. (1995). Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée. Dans P. Le Galès & M. Thatcher (Éd.), *Les réseaux de politique publique, Débats autour des « policy networks »* (p. 13-28). Paris : L'Harmattan.
- Lee, J. A. (1981). Some Structural Aspects of Police Deviance in Relations with Minority Groups. Dans C. D. Shearing (Éd.), *Organizational Police Deviance* (p. 49-82). Toronto: Butterworth & Co.
- Lee, M., & McGovern, A. (2013). Force to Sell: Policing the Image and Manufacturing Public Confidence. *Policing and Society*, 23(2), 103-124.
<http://doi.org/10.1080/10439463.2011.647913>
- Legislative Assembly. (2011). *Bill 12 – Police (Independent Investigations Office) Amendment Act*, Victoria, 3rd Session, 39th Parliament.
- Léger Marketing. (2008, août 13). L'émeute de Montréal-Nord : rapport d'étude.
- Léger Marketing. (2009). Baromètre des professions : rapport OmniCan.
- Lewis, C. (2000). The Politics of Civilian Oversight: Serious Commitment or Lip Service? Dans A. J. Goldsmith & C. Lewis (Éd.), *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights* (p. 19-40). Portland: Hart Publishing.
- Ley, D., & Dobson, C. (2008). Are There Limits to Gentrification? The Contexts of Impeded Gentrification in Vancouver. *Urban Studies*, 45(12), 2471-2498.
- Ligue des droits et libertés. (2010). Le Ministre Dupuis ne peut plus défendre l'indéfendable : il doit agir maintenant ! Montréal, communiqué de la Ligue des droits et libertés.
- Ligue des droits et libertés. (2012). *Pour un mécanisme d'enquête sur la police complètement indépendant. Le PL 46 ne nous offre pas le modèle qu'il nous faut*. Québec : Commission des institutions.
- Ligue des droits et libertés. (2013). *Avoir le courage politique d'assurer des enquêtes indépendantes*. Québec : Commission des institutions.
- Ligue des Noirs du Québec. (2012). *Mémoire présenté par la Ligue des Noirs du Québec sur le projet de loi 46 concernant les enquêtes policières indépendantes devant la Commission des institutions à l'Assemblée Nationale*. Québec : Commission des institutions.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of « Muddling Through ». *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Little, D. (1991). *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science*. Boulder: WestView Press.
- Loubet del Bayle, J.-L. (2006). *Police et politique : une approche sociologique*. Paris : L'Harmattan.
- Loubet del Bayle, J.-L. (2012). *De la police et du contrôle social*. Paris: Les Éditions du Cerf.
- MacAlister, D. (2010). *Police-Involved Deaths: The Failure of Self-Investigations. Final Report*. Vancouver: The Law Foundation of B.C.
- MacAlister, D. (2012a). Introduction: Accountability for Police-Involved Deaths in Canada. Dans D. MacAlister (Éd.), *Police-Involved Deaths - The Need for Reform* (p. 1-16). Vancouver: B.C. Civil Liberties Association.
- MacAlister, D. (2012b). Overcoming Barriers: Changing Our Approach to Police-Involved

- Deaths. Dans D. MacAlister (Éd.), *Police Involved Deaths - The Need for Reform* (p. 209-225). Vancouver: B.C. Civil Liberties Association.
- MacAlister, D. (2012c). Policing the Police in Canada: Alternative Approaches to the Investigation of Serious Police Wrongdoing. Dans D. MacAlister (Éd.), *Police-Involved Deaths - The Need for Reform* (p. 153-186). Vancouver: B.C. Civil Liberties Association.
- Malboeuf, M.-C. (2012, janvier 14). Enquêtes sur des policiers : confiance ébranlée. *La Presse*. Montréal.
- Maloney, W. A., Jordan, G., & McLaughlin, A. M. (1994). Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited. *Journal of Public Policy*, 14(1), 17-38.
- Malouf, A. H. (1994). *Rapport de l'inspection de l'administration du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, de ses activités et celles de ses membres*. Québec : ministère de la Sécurité publique.
- Mann, P. (1994). Pouvoir politique et maintien de l'ordre: Portée et limites d'un débat. *Revue française de sociologie*, 35(3), 435-455.
- Marcoux, J., & Nicholson, K. (2018). Deadly force - Fatal encounters with police in Canada: 2000-2017. Consulté 3 mai 2018, à l'adresse <https://newsinteractives.cbc.ca/longform-custom/deadly-force>
- Marin, A. (2008). *Une surveillance imperceptible*. Toronto : Ombudsman de l'Ontario.
- Marin, A. (2011). *Le sabotage de la surveillance* (Vol. 4). Toronto : Ombudsman de l'Ontario.
- Marin, A. (2012). The Ontario Special Investigations Unit: Securing Independence and Impartiality. Dans D. MacAlister (Éd.), *Police Involved Deaths - The Need for Reform* (p. 101-118). Vancouver: B.C. Civil Liberties Association.
- Mark K. McBeth Ruth J. Arnell, Paul L. Hathaway, E. A. S. (2007). The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory. *Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108.
- Marks, M., & Fleming, J. (2006). The Right to Unionise, the Right to Bargain and the Right to Democratic Policing. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605(1 (May)), 178-199.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1995). Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne. Dans P. Le Galès & M. Thatcher (Éd.), *Les réseaux de politique publique, Débats autour des « policy networks »*. Paris : L'Harmattan.
- Mason, G. (2009, décembre 5). Ain't no Mountie high enough to stand in the way of civilian oversight. *The Globe and Mail*, p. A13. Vancouver.
- Mawby, R. C. (2002). *Policing Images - Policing, communication and legitimacy*. Portland: Willan Publishing.
- May, P. J. (1991). Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. *Journal of Public Policy*, 11(2), 187-206.
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davies, J., Sargeant, E., & Manning, M. (2013). Legitimacy in Policing: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, (1).
- McCann, A., Hamilton, K., Dolven, T., Caulderwood, K., & Arthur, R. (2017). Shot by Cops and Forgotten. Consulté 3 mai 2018, à l'adresse https://news.vice.com/en_ca/article/xwvv3a/shot-by-cops
- McCombs, M. (1997). Building Consensus: The News Media's Agenda-Setting Roles. *Political Communication*, 14(4), 433-443. <http://doi.org/10.1080/105846097199236>
- McFarland, A. S. (2004). *Neopluralism: the Evolution of Political Process Theory*. Lawrence: University Press of Kansas.

- McFarland, A. S. (2007). Neopluralism. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 45-66. <http://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072005.152119>
- McInnes, C. (2002, avril 12). Police complaints chief faces scrutiny: Family complains of commissioner's reluctance to call inquiry into death. *Vancouver Sun*, p. B3. Vancouver.
- McKenna, P. F. (2012). Policing, public safety and security / Les forces de l'ordre et la sécurité publique. *Canadian Public Administration*, 55(3), 331-342. <http://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2012.00226.x>
- McLaughlin, E., & Murji, K. (1998). Resistance Through Representation: « Storylines », Advertising and Police Federation Campaigns. *Policing and Society*, 8(4), 367-399.
- McLeay, E. M. (1990). Defining Policing Policies and the Political Agenda. *Political Studies*, 38(4), 620-637.
- Meissner, D. (2002, mai 27). B.C. police commissioner's resign, renewing calls for review of past cases. *The Canadian Press*. Victoria.
- Mercier, A. (2012). *Médias et opinion publique*. Paris: CNRS Éditions.
- Meyer, M., & Tanner, S. (2017). Filmer et être filmé. La nouvelle visibilité policière à l'ère de la sousveillance, *Réseaux*, (1), 175-205.
- Mickleburgh, R. (2002, mai 28). B.C. police complaints boss quits as performance blasted. *The Globe and Mail*, p. A6. Vancouver.
- Ministère de la Sécurité publique. (2015a). Enquête indépendante relative à une intervention policière. Consulté 8 juillet 2015, à l'adresse <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/police-quebec/encadrement-police/enquete-independante.html>
- Ministère de la Sécurité publique. (2015b). *La desserte policière municipale, provinciale et autochtone au Québec - Profil organisationnel 2015*. Québec : ministère de la Sécurité publique.
- Ministère de la Sécurité publique. (2015c). Statistiques sur les enquêtes indépendantes. Consulté 12 juillet 2015, à l'adresse <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/police-quebec/encadrement-police/enquete-independante.html>
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3), 738-770.
- Mondou, M., Skogstad, G. D., & Houle, D. (2014). Policy Image Resilience, Multidimensionality, and Policy Image Management: A Study of US Biofuel Policy. *Journal of Public Policy*, 34(01), 155-180.
- Monjardet, D. (1994). La culture professionnelle des policiers. *Revue française de sociologie*, 35(3), 393-411.
- Monjardet, D. (1996). *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*. Paris: La Découverte.
- Monjardet, D., & Ocqueteau, F. (2004). Un milieu hétérogène uni contre l'adversité. *Problèmes politiques et sociaux*, (905), 80-81.
- Moreau de Bellaing, C. (2015). *Force publique - Une sociologie de l'institution policière*. Paris: Économica.
- Morgan, G. (1999). *Images de l'organisation*. Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval.
- Morris, M. (2015). *Report of the Special Committee to Review the Independent Investigations Office*. Victoria: Legislative Assembly.
- Mouhanna, C. (2007). Négocier ou sanctionner : le travail policier au quotidien. Dans M. Cusson, B. Dupont, & F. Lemieux (Éd.), *Le traité de sécurité intérieure* (p. 140-151).

- Montréal: Hurtubise HMH.
- Mouvement Solidarité Montréal-Nord. (2011). *Mémoire présenté par le Mouvement Solidarité Montréal-Nord à la Commission d'enquête publique*. Montréal : Enquête du coroner André Perreault sur les causes et circonstances du décès de Fredy Villanueva.
- Mucchielli, L. (1999). La déviance: entre normes, transgression et stigmatisation. *Sciences humaines*, (99), 20-25.
- Mulgrew, I. (2003, juin 7). Pivot head nipping at VPD heels. *Vancouver Sun*, p. B4. Vancouver.
- Mulgrew, I. (2004, juin 19). Paul case a butch-up from the start: Vancouver police dumped Mi'kmaq man in an alley, where he died of hypothermia. *Vancouver Sun*, p. B5. Vancouver.
- Mulgrew, I. (2007, octobre 17). Mounties shouldn't handle investigation; Taser-related death in RCMP takedown leaves opening for a whitewash. *Vancouver Sun*. Richmond.
- Mulgrew, I. (2009, novembre 30). Simple solution available to police investigating police. *Vancouver Sun*, p. A3. Vancouver.
- Muller, P. (2003). *Les politiques publiques* (5e éd.). Paris: Presses Universitaires de France.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. *Revue française de science politique*, 55(1), 155- 187. <http://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>
- Muller, P. (2010). Secteur. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e éd., p. 591-599). Paris: Presses de Sciences Po.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Mulone, M. (2012, juin). Le projet de loi 46 : de la demi-mesure à l'injonction paradoxale. *Ressources et vous*, 23-30.
- Murphy, C., & McKenna, P. F. (2008). *La police enquêtant sur la police : une analyse critique de la documentation*.
- Musselin, C. (2005). Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, 55(1), 51. <http://doi.org/10.3917/rfsp.551.0051>
- Myles, B. (2008, décembre 3). La communauté veut que l'enquête publique tienne compte de la réalité du quartier. *Le Devoir*, p. A3. Montréal.
- Myles, B. (2009a, avril 8). Enquête du coroner sur la mort de Fredy Villanueva - Un autre groupe menace de boycotter l'enquête. *Le Devoir*, p. A4.
- Myles, B. (2009b, mai 23). Autopsie d'une enquête mal-aimée. *Le Devoir*, p. C3.
- Myles, B. (2009c, mai 28). Les proches de Fredy Villanueva refusent la main tendue de Dupuis. *Le Devoir*, p. A4.
- Myles, B. (2009d, novembre 7). La police qui aimait trop la police. *Le Devoir*, p. C3.
- Myles, B. (2010, décembre 4). Fin de l'enquête du coroner sur la mort de Fredy Villanueva - Un mauvais film à Montréal-Nord. *Le Devoir*, p. A9.
- Myles, B. (2013, juin 27). Mort de Villanueva: l'enquête reprend. *Le Devoir*, p. A4. Montréal.
- Nagel, J. (2009, septembre 23). Police must stop investigating themselves, forces agree. *BC Local News*. Victoria.
- Née, É., Oger, C., & Sitri, F. (2017). Le rapport : opérativité d'un genre hétérogène. *Mots. Les langages du politique*, 2(114), 9-24.
- Négrier, E. (2005). L'analyse comparée des politiques publiques. Méthodes et principes vécus. *Revue internationale de politique comparée*, 12(4), 503-524.
- Neveu, E. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris: Armand Colin.
- Niederhoffer, A. (1967). *Behind the Shield: The Police in Urban Society*. New York: Doubleday.
- Nuraney, J. (2002). *Special Committee to Review the Police Complaint Process - Second Report*.

- Victoria: Legislative Assembly.
- O'Hara, P. (2012). *Why Law Enforcement Organizations Fail: Mapping the Organizational Fault Lines in Policing* (2e éd.). Durham: Carolina Academic Press.
- Observatoire de l'administration publique. (2011). *L'État québécois en perspective : Les organismes gouvernementaux*.
- Oppal, W. T. (1994). *Closing the Gap: Policing and the Community*. Victoria: Commission of Inquiry into Policing in British Columbia.
- Ormston, R., Spencer, L., Barnard, M., & Snape, D. (2013). The Foundations of Qualitative Research. Dans J. Ritchie, J. Lewis, C. McNaughton Nicholls, & R. Ormston (Éd.), *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers* (2e éd., p. 1-25). Los Angeles: Sage Publications.
- Osse, A. (2012). *Understanding policing*. Amsterdam: Amnesty International Nederland.
- Ostrom, E. (2010). *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles: De Boeck.
- Outram, S. M. (2015). Protecting Sport from Itself: A Critical Analysis of the 2013 Australian Crime Commission's Report into Crime and Drugs in Sport. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 7(4), 605-622.
- Paillé, P., & Mucchielli, A. (2013). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (3e éd.). Paris : Armand Colin.
- Palier, B., & Surel, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32.
- Paoline, E. A. (2004). *Shedding Light on Police Culture: An Examination of Officers' Occupational Attitudes*. *Police Quarterly* (Vol. 7).
<http://doi.org/10.1177/1098611103257074>
- Parent, G.-A. (1987). Presse et corps policiers : complicité et conflit. *Criminologie*, 20(1), 99-120. <http://doi.org/10.7202/017248ar>
- Parent, R. (2011). The Police Use of Deadly Force in British Columbia: Mental Illness and Crisis Intervention. *Journal of Police Crisis Negotiations*, 11(1), 57-71.
- Parti Québécois. (2012). L'avenir du Québec est entre vos mains. Consulté le 10 avril 2015, à l'adresse http://mon.pq.org/documents/monpq_516f6a49d4ec3.pdf
- Perreault, A. (2013). *Rapport d'enquête sur les causes et circonstances du décès de Fredy Alberto Villanueva*. Québec : Bureau du coroner.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pinson, G., & Sala Pala, V. (2007). Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? *Revue française de science politique*, 57(5), 555-597.
- Pires, A. (1998a). Aspects, traces et parcours de la rationalité pénale moderne. Dans C. Debuyst, F. Digneffe, & A. Pires (Éd.), *Histoire des savoirs sur le crime et la peine. Tome II : La rationalité pénale et la naissance de la criminologie* (p. 3-51). Bruxelles : DeBoeck Université.
- Pires, A. (1998b). Beccaria, l'utilitarisme et la rationalité pénale moderne. Dans C. Debuyst, F. Digneffe, & A. Pires (Éd.), *Histoire des savoirs sur le crime et la peine. Tome II : La rationalité pénale et la naissance de la criminologie* (p. 83-143). Bruxelles : DeBoeck Université.

- Pires, A. (2001). La rationalité pénale moderne, la société du risque et la juridicisation de l'opinion publique. *Sociologie et sociétés*, 33(1), 179-204.
- Pivot Legal Society. (2002). *To Serve and Protect*. Vancouver.
- Pivot Legal Society. (2012). *Annual Report*. Vancouver.
- Poitras, L. A. (1998). *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice. Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec*. Sainte-Foy : Publications du Québec.
- Popovic, A. (2012). *L'heure n'est pas aux changements de façade*. Québec : Commission des institutions.
- Popovic, A. (2015). *Enquête du coroner Luc Malouin sur les causes et circonstances du décès de monsieur Alain Magloire*. Montréal : Coalition contre la répression et les abus policiers.
- Porter, L. E., & Prenzler, T. (2012). Police Oversight in the United Kingdom: The Balance of Independence and Collaboration. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 40(3), 152-171.
- Pralle, S. B. (2003). Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy. *Journal of Public Policy*, 23(3), 233-260.
- Prenzler, T. (1997). Is There a Police Culture? *Australian Journal of Public Administration*, 56(4), 47-56. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1997.tb02488.x>
- Prenzler, T. (2004). Stakeholder Perspectives on Police Complaints and Discipline: Towards a Civilian Control Model. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 37(1), 85-113.
- Prenzler, T. (2011). The Evolution of Police Oversight in Australia. *Policing and Society*, 21(3), 284-303. <http://doi.org/10.1080/10439463.2011.570866>
- Prenzler, T. (2015a). Democratic Policing, Public Opinion, and External Oversight. Dans T. Prenzler & G. den Heyer (Éd.), *Civilian Oversight of Police: Advancing Accountability in Law Enforcement* (p. 51-72). Boca Raton: CRC Press.
- Prenzler, T. (2015b). Scandal, Inquiry, and Reform: The Evolving Locus of Responsibility for Police Integrity. Dans T. Prenzler & G. den Heyer (Éd.), *Civilian Oversight of Police: Advancing Accountability in Law Enforcement* (p. 3-28). Boca Raton: CRC Press.
- Prenzler, T., & Lewis, C. (2005). Performance Indicators for Police Oversight Agencies. *Australian Journal of Public Administration*, 64(June), 77-83.
- Prenzler, T., Mihnjac, M., & Porter, L. E. (2013). Reconciling Stakeholder Interests in Police Complaints and Discipline Systems. *Police Practice and Research*, 14(2), 155-168. <http://doi.org/10.1080/15614263.2013.767095>
- Prenzler, T., & Ronken, C. (2001). Models of Police Oversight: A Critique. *Policing and Society*, 11(2), 151-180.
- Prior, L. (2003). *Using Documents in Social Research*. London: Sage Publications.
- Protecteur du citoyen. (2010). *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*. Québec : Protecteur du citoyen.
- Public Safety and Solicitor General. (2015). *Police Resources in British Columbia, 2014*.
- Punch, M. (1985). *Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control*. New York: Tavistock Publications.
- Punch, M. (2003). Rotten Orchards: «Pestilence», Police Misconduct and System Failure. *Policing and Society*, 13(2), 171-196. <http://doi.org/10.1080/1043946032000071802>
- Punch, M. (2009). *Police Corruption – Deviance, Accountability and Reform in Policing*.

- Portland: Willan Publishing.
- Punch, M. (2011). *Shoot to Kill - Police Accountability, Firearms and Fatal Force*. Portland: The Policy Press.
- Raadschelders, J. C. N. (2011). *Public Administration: the Interdisciplinary Study of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C. M. (2000). Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne. *Revue française de science politique*, 50(2), 255-275.
- Radaelli, C. M. (2010). Récits (policy narrative). Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e éd., p. 548-554). Paris : Presses de Sciences Po.
- Ramsey, M. (2003, septembre 18). Woman demands police inquiry. *Vancouver Sun*, p. B6. Vancouver.
- RAPSIM. (2012). *Une occasion à ne pas manquer de lutter contre l'impunité*. Québec : Commission des institutions.
- Rayner, H. (2007). *Dynamique du scandale : de l'affaire Dreyfus à Clearstream*. Paris: Le Cavalier bleu.
- Reiner, R. (2010). *The politics of the police* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Reuss-Ianni, E. (1983). *Two Cultures of Policing: Street Cops and Management Cops*. New Brunswick: Transaction Books.
- Ritchie, I., & Jackson, G. (2014). Politics and « Shock »: Reactionary Anti-Doping Policy Objectives in Canadian and International Sport. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 6(2), 195-212.
- Roberg, R. R. (1979). *Police Management and Organizational Behavior*. St Paul: West Publishing Co.
- Robertson, N. (2012). Policing: Fundamental Principles in a Canadian Context. *Canadian Public Administration*, 55(3), 343-363.
- Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Rothwell, G. R., & Baldwin, J. N. (2007). Policy and Structural Predictors. *Crime & Delinquency*, 53(4), 605-632.
- Roy, S. N. (2008). L'étude de cas. Dans B. Gauthier (Éd.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données* (5e éd., p. 199-225). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Rudestam, K. E., & Newton, R. R. (2007). *Surviving Your Dissertation: A Comprehensive Guide to Content and Process* (3e éd.). Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Ryneveld, D. (2004). *2003 Annual Report*. Victoria: Office of the Police Complaint Commissioner.
- Ryneveld, D. (2005). *Police Act Reform - White Paper Draft & Police Complaint Act*. Victoria: Office of the Police Complaint Commissioner.
- Ryneveld, D. (2006). *Reform of the Police Complaint Process: Supplementary Report of the Police Complaint Commissioner (The Green Paper)*. Victoria: Office of the Police Complaint Commissioner.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
- Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. Dans P. A. Sabatier (Éd.), *Theories of the Policy Process* (2e éd., p. 3-17). Boulder: WestView Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework. An

- Assessment. Dans P. A. Sabatier (Éd.), *Theories of the Policy Process* (p. 117-166). Boulder: WestView Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. Dans P. A. Sabatier (Éd.), *Theories of the Policy Process* (2e éd., p. 189-220). Boulder: WestView Press.
- Sabourin, P. (2008). L'analyse de contenu. Dans B. Gauthier (Éd.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données* (5e éd., p. 415-444). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Saint-Arnaud, P. (2008, août 12). Le maire exige une enquête sur-le-champ. *Le Droit*, p. 5. Montréal.
- Saint-Martin, D. (2010). Expertise. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e éd., p. 266-274). Paris : Presses de Sciences Po.
- Salter, L. (2003). The Complex Relationship Between Inquiries and Public Controversy. Dans A. Manson & D. Mullan (Éd.), *Commissions of Inquiry: Praise or Reappraise?* (p. 185-209). Toronto: Irwin Law Inc.
- Salter, L., & Matthews, C. (2015). Making the Best of Bad Choices: Inquiry versus Investigations in the G20 Case. Dans M. E. Beare, N. Des Rosiers, & A. C. Deschman (Éd.), *Putting the State on Trial: The Policing of Protest during the G20 Summit* (p. 299-318). Vancouver: UBC Press.
- Sandler, G. B., & Mintz, E. (1974). Police Organizations: Their Changing Internal and External Relationships. *Journal of Police Science & Administration*, 2(4), 458-463.
- Saurugger, S. (2016). Sociological Approaches to the European Union in Times of Turmoil. *Journal of Common Market Studies*, 54(1), 70-86.
- Sauvageau, J. (1992). *Le contrôle de l'inconduite policière au Québec : le cas de la Commission de police du Québec : 1987-1989*. Thèse de maîtrise. Université d'Ottawa.
- Savage, R. (2016). *L'utilisation de Facebook par la police : l'image de l'efficacité policière à l'ère des sites de réseautage*. Thèse de maîtrise. Université d'Ottawa.
- Savage, S. P. (2007). *Police Reform - Forces for Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Savage, S. P. (2015). Independent Minded: The Role and Status of "Independence" in the Investigation of Police Complaints. Dans T. Prenzler & G. den Heyer (Éd.), *Civilian Oversight of Police: Advancing Accountability in Law Enforcement* (p. 29-48). Boca Raton: CRC Press.
- Savage, S. P., Charman, S., & Cope, S. (2000). *Policing and the Power of Persuasion*. London: Blackstone.
- Savoie-Zajc, L. (2008). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier (Éd.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données* (5e éd., p. 337-360). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Scala, F. (1997). Pratiques discursives et savoir social : l'exemple de la Commission royale sur les nouvelles techniques de reproduction. *Politique et Sociétés*, 16(3), 105-127.
- Scala, F. (2014). The Framing of Scientific Governance in Canada: Policy Change and the Royal Commission on New Reproductive Technologies. Dans G. J. Inwood & C. M. Johns (Éd.), *Commissions of Inquiry and Policy Change: A Comparative Analysis* (p. 130-153). Toronto: University of Toronto Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Schehr, S. (2008). L'alerte comme forme de déviance: Les lanceurs d'alerte entre dénonciation et

- trahison. *Deviance et Societe*, 32(2), 149-162.
- Schlesinger, P. (2007). Creativity: From Discourse to Doctrine? *Screen*, 48(3), 377-387.
- Schwartz, B. (1997). Public Inquiries. *Canadian Public Administration*, 40(1), 72-85.
- Scott, I. D. (2014). Oversight Overview. Dans I. D. Scott (Éd.), *Issues in Civilian Oversight of Policing in Canada* (p. 11-39). Toronto: Canada Law Book.
- Seagrave, J. (1997). *Introduction to policing in Canada*. Scarborough: Prentice-Hall.
- Seneviratne, M. (2004). Policing the Police in the United Kingdom. *Policing and Society*, 14(4), 329-347. <http://doi.org/10.1080/1043946042000286056>
- Shanahan, E. A., McBeth, M. K., Hathaway, P. L., & Arnell, R. J. (2008). Conduit or Contributor? The Role of Media in Policy Change Theory. *Policy Sciences*, 41(2), 115-138.
- Shearing, C. D. (1981). *Organizational Police Deviance: Its Structure and Control*. Toronto: Butterworths.
- Sheptycki, J. (2012). Reflections on policing and its global implications for public policy and administration: A survey of recent literature. *Canadian Public Administration*, 55(3), 473-479.
- Sherlock, T. (2011, avril 26). British Columbians have low trust in the Mounties: poll. *Vancouver Sun*. Vancouver.
- Sherman, L. W. (1974). *Police Corruption : A Sociological Perspective*. Garden City, New York: Anchor Press.
- Sherman, L. W. (1978). *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Skogan, W. G. (2008). Why Reforms Fail. *Policing and Society*, 18(1), 23-34.
- Skolnick, J. H. (1966). *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. (Center for the Study of Law and Society, Éd.). New York: Wiley.
- Skolnick, J. H. (2002). Corruption and the Blue Code of Silence. *Police Practice and Research*, 3(1), 7-19. <http://doi.org/10.1080/15614260290011309>
- Smith, G. (2005). A Most Enduring Problem: Police Complaints Reform in England and Wales. *Journal of Social Policy*, 35(01), 121-141. <http://doi.org/10.1017/S0047279405009323>
- Smith, G. (2009). Why Don't More People Complain against the Police? *European Journal of Criminology*, 6(3), 249-266.
- Son, I. S., & Rome, D. M. (2004). The Prevalence and Visibility of Police Misconduct: A Survey of Citizens and Police Officers. *Police Quarterly*, 7(2), 179-204. <http://doi.org/10.1177/1098611102250705>
- Sourour, T. A. (1993). *Rapport d'investigation du coroner*. Québec : Bureau du coroner.
- Spector, M., & Kitsuse, J. I. (1977). *Constructing Social Problems*. Menlo Park, CA: Cummings.
- SPVM. (2008, décembre). Qu'est-ce qu'une politique ministérielle ? *À votre service de police*, 4-5.
- SPVM. (2012). *Mémoire - Projet de loi no 46*. Québec : Commission des institutions.
- SQ. (2009). *Présentation de la Sûreté du Québec sur la projet de loi no 46*. Québec : Commission des institutions. <http://doi.org/10.1134/S0006297906080165>
- Statistique Canada. (2012a). Personnel policier des services de police municipaux — Colombie-Britannique, 2012. Consulté 24 mars 2016, à l'adresse <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-225-x/2012000/t019-fra.htm>
- Statistique Canada. (2012b). Personnel policier des services de police municipaux — Québec,

2012. Consulté 23 mars 2016, à l'adresse <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-225-x/2012000/t014-fra.htm>
- Steel, B. S., Pierce, J. C., & Lovrich, N. P. (1996). Resources and Strategies of Interest Groups and Industry Representatives Involved in Federal Forest Policy. *Social Science Journal*, 33(4), 401-419. [http://doi.org/10.1016/S0362-3319\(96\)90014-2](http://doi.org/10.1016/S0362-3319(96)90014-2)
- Stoddard, E. R. (1968). The Informal « Code » of Police Deviancy: A Group Approach to « Blue-Coat Crime ». *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, 59(2), 201-213.
- Stone, C. E. (2007). Tracing Police Accountability in Theory and Practice: From Philadelphia to Abuja and Sao Paulo. *Theoretical Criminology*, 11(2), 245-259. <http://doi.org/10.1177/1362480607075850>
- Stone, C. E., & Ward, H. H. (2000). Democratic Policing: A Framework for Action. *Policing and Society*, 10(1), 11-45. <http://doi.org/10.1080/10439463.2000.9964829>
- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.
- Stone, D. A. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3rd ed.). New York: W.W. Norton & Co.
- Strelieff, W. (2002). *A Review of Financial Management Issues in the Office of the Police Complaint Commissioner*. Victoria: Office of the Auditor General of British Columbia.
- Surel, Y. (2010). Approches cognitives. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e éd., p. 90-98). Paris : Presses de Sciences Po.
- Sviridoff, M., & McElroy, J. E. (1989). *The Processing of Complaints Against Police in New York City: The Perceptions and Attitudes of Line Officers*. New York: Vera Institute of Justice.
- Tanner, A. (2003, juin 25). B.C. native leaders want inquiry into death of aboriginal man left in cold. *The Canadian Press*. Vancouver.
- Tellier, G. (2011). L'étude comparée des politiques publiques provinciales : un laboratoire à explorer. *Politique et Sociétés*, 30(1), 95-115.
- The Canadian Press. (2007, février 22). Inquiry finally called into death of man dumped in Vancouver alley by police. *The Canadian Press*. Victoria.
- The Washington Post. (2015). Fatal Force. Consulté 3 mai 2018, à l'adresse https://www.washingtonpost.com/graphics/national/police-shootings-2016/?hpid=hp_hp-top-table-main_lesher_12pm%3Ahomepage%2Fstory
- Theodore, T. (2007, novembre 15). Revulsion, anger, sadness greet video of man's death after Taser hits. *The Canadian Press*. Vancouver.
- Thoenig, J.-C. (2010). Politique publique. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 420-427). Paris: Presses de Sciences Po.
- Thompson, J. B. (2005). The New Visibility. *Theory, Culture & Society*, 22(6), 31-51. <http://doi.org/10.1177/0263276405059413>
- Toch, H. (2008). Police Officers as Change Agents in Police Reform. *Policing and Society*, 18(1), 60-71. <http://doi.org/10.1080/10439460701718575>
- Toulmin, S. E. (1958). *The Uses of Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Touzin, C. (2008, août). Les policiers n'ont pas encore été interrogés. *La Presse*.
- Trahan, P. (1993). *Rapport d'enquête du coroner*. Québec : Bureau du coroner.
- True, James, L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. Dans P. A. Sabatier (Éd.),

- Theories of the Policy Process* (2e éd., p. 155-188). Boulder: WestView Press.
- Turgeon, L. (2014). Introduction. Dans L. Turgeon, M. Papillon, J. Wallner, & S. White (Éd.), *Comparing Canada : Methods and Perspectives on Canadian Politics* (p. 3-24). Vancouver: UBC Press.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, 211(4481), 453-458.
- Tyler, T. R. (2004). Enhancing Police Legitimacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 84-99.
- Tyler, T. R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual review of psychology*, 57, 375-400. <http://doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190038>
- United States Commission on Civil Rights. (2000). *Revisiting «Who is guarding the guardians?»*. Washington, DC.
- Vallot, D. (2015). *Le récit corallien : production, diffusion et cadrage des récits d'action publique de la disparition des Etats atolliens entre Tuvalu, Kiribati et la Nouvelle Zélande*. Thèse de doctorat. Université de Bordeaux.
- Van Campenhoudt, L., & Quivy, R. (2011). *Manuel de recherche en sciences sociales* (4e éd.). Paris : Dunod.
- van Hulst, M. (2013). Storytelling at the Police Station: The Canteen Culture Revisited. *British Journal of Criminology*, 53(4), 624-642. <http://doi.org/10.1093/bjc/azt014>
- Viau, L., & Bellemare, J. (2000). L'obligation de rendre des comptes. *Éthique publique*, 2(1), 18-32.
- Vision Montréal. (2012). *Présentation de Vision Montréal L'opposition officielle au Conseil de Ville de Montréal sur le projet de Loi no. 46*.
- Waarden, F. Van. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 29-52.
- Walker, S. (2001). *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*. Belmont: Wadsworth/Thompson Learning.
- Walker, S. (2008). The Neglect of Police Unions: Exploring One of the Most Important Areas of American Policing. *Police Practice and Research*, 9(2), 95-112. <http://doi.org/10.1080/15614260802081253>
- Walker, S., & Archbold, C. A. (2014). *The New World of Police Accountability* (2e éd.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Watt, S. (1991). The Future of Civilian Oversight of Policing. *Canadian Journal of Criminology*, 33(July/October), 347-362.
- Weber, M. (1947). The Types of Authority and Imperative Co-Ordination. Dans M. Weber (Éd.), *The Theory of Social and Economic Organization* (p. 324-358). New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1959). *Le savant et le politique*. Paris : Plon.
- Weichel, A. (2009). Public Opinion of the RCMP Plummet in B.C. Consulté le 14 décembre 2017, à l'adresse <https://bc.ctvnews.ca/public-opinion-of-the-rmp-plummet-in-b-c-1.467438>
- Weiss, C. H. (1977). Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. *Policy Analysis*, 3(4), 531-545.
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.

- Weitzer, R. (2002). Incidents of Police Misconduct and Public Opinion. *Journal of Criminal Justice*, 30(5), 397-408.
- Westley, W. A. (1970). *Violence and the Police: a Sociological Study of Law, Custom, and Morality*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Westmarland, L. (2005). Police Ethics and Integrity: Breaking the Blue Code of Silence. *Policing and Society*, 15(2), 145- 165. <http://doi.org/10.1080/10439460500071721>
- Wilkinson, D. L., & Rosenbaum, D. P. (1994). The Effects of Organizational Structure on Community Policing: A Comparison of Two Cities. Dans D. P. Rosenbaum (Éd.), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises* (p. 110- 126). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Wilson, J. Q. (2000). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (2e éd.). New York: Basic Books.
- Wipond, R. (2012). Are BC police chiefs evading the law? Consulté 24 février 2017, à l'adresse <http://www.focusonline.ca/?q=node/445>
- Wood, J. (2007). *Report on the Review of the Police Complaint Process in British Columbia*. Victoria: Public Safety and Solicitor General for British Columbia.
- Yarosky, H. W. (1992). *Rapport du coroner suite à une enquête sur le décès de monsieur Marcellus François*. Québec : Bureau du coroner.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research - Design and Methods* (3e éd.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zittoun, P. (2013). Entre définition et propagation des énoncés de solution. *Revue française de science politique*, 63(3), 625-646.

Annexe 1 Guide d'entretien

Concepts	Questions du guide d'entrevue
Acteur	1) Pourriez-vous me parler un peu de vous (expérience, fonction, etc.) et me dire comment vous en êtes venus à vous intéresser aux enquêtes sur la police dans les cas de décès ou de blessures graves découlant d'opérations policières ?
Contexte/problème	2) Si vous aviez à m'expliquer le « problème » des enquêtes sur la police au Québec (<i>en Colombie-Britannique</i>), que me diriez-vous ?
Action	3) Comment avez-vous tenté de faire valoir votre point de vue dans le débat entourant les enquêtes sur la police ?
	4) Avez-vous été impliqué dans la rédaction d'un mémoire à l'attention du gouvernement ? Si oui, pouvez-vous me décrire comment s'est déroulée la production de ce document ?
	5) Étiez-vous au courant des expériences menées ailleurs au Canada ? Pouvez-vous m'en parler ?
	6) Est-ce que vous pensez que vos actions ou celles de votre organisation ont eu un impact sur le projet de loi qui a été adopté par le gouvernement ?
Réseau d'acteurs	7) Avez-vous pu compter sur la collaboration d'autres acteurs afin d'alimenter votre réflexion ou de faire valoir votre position ? Si oui, comment cette collaboration s'est-elle concrétisée ?
	8) Certains participants ont-ils eu plus d'impact sur le débat que d'autres selon vous ? Pourquoi ?
Dispositif mis en place	9) La création d'un bureau civil d'enquêtes sur la police constitue-t-elle un changement important à vos yeux ? Pourquoi ?
	10) À votre avis, certains événements particuliers (décès ou blessures graves) ont-ils influencé le résultat final ? Si oui, pouvez-vous me résumer le ou les événements et me dire comment ils ont favorisé le changement ?
Perceptions	11) Que devrait faire une « bonne » agence d'enquêtes indépendantes ?
	12) Pourquoi voit-on de plus en plus de civils dans les agences chargées de mener des enquêtes sur la police au Canada ?
	13) Si vous étiez le ministre, changeriez-vous quelque chose au modèle retenu ? Pourquoi ?
	14) Et vous, votre position sur le sujet a-t-elle changé depuis l'adoption de la loi ?
	15) À votre avis, y'a-t-il un aspect important qui n'a pas été abordé et qui aurait dû l'être dans le débat entourant les enquêtes sur la police ?

Annexe 2 Modèle de lettre d'invitation

Objet : Sollicitation pour une entrevue dans le cadre d'une recherche sur **la création de bureaux civils d'enquête sur la police dans deux provinces canadiennes (Québec et Colombie-Britannique)**.

Madame, Monsieur,

Mon nom est André Bernier et je suis candidat au doctorat en administration publique à l'Université d'Ottawa. Je mène actuellement une recherche sur les mécanismes d'enquête sur la police lors de décès ou de blessures graves survenant lors d'opérations policières. Plus spécifiquement, je m'intéresse au processus d'urgence et de mise à l'agenda gouvernemental des réformes dans ce secteur. Mes travaux se concentrent sur deux provinces canadiennes ayant récemment décidé de modifier la façon dont les enquêtes sur la police sont réalisées, soit le Québec (Bureau des enquêtes indépendantes) et la Colombie-Britannique (Independent Investigations Office).

Comme vous avez été un acteur dans le débat entourant le processus étudié, ou encore que vous occupez une position susceptible d'apporter un éclairage pertinent à son sujet, j'aimerais beaucoup vous rencontrer dans le cadre de mon projet de recherche. Cette rencontre prendrait la forme d'un entretien semi-directif d'environ 60 minutes. Elle pourrait se dérouler au lieu et au moment vous convenant le mieux. Cette invitation sera suivie par un contact téléphonique ou une communication par courriel afin de vérifier votre intérêt et, le cas échéant, de fixer une date et un lieu pour la rencontre.

Conformément aux exigences posées par l'Université d'Ottawa en matière d'éthique de la recherche, l'entrevue sera menée dans le respect des principes d'anonymat et de confidentialité. Si vous souhaitez témoigner de votre expérience, je vous invite à communiquer avec moi par courriel. Il me fera alors plaisir de fixer avec vous le lieu et le moment le plus propice pour une rencontre. Je suis bien conscient que votre temps est précieux, c'est pourquoi le temps établi pour l'entretien peut être considéré comme un maximum.

Pour toute question au sujet de cette recherche, ou pour fixer un rendez-vous, vous pouvez me contacter à l'adresse courriel xxx@uottawa.ca. Vous pouvez également contacter ma superviseure, madame Anne Mévellec, professeure agrégée à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa, par téléphone au 613 562-5800 poste xxx ou encore par courriel à xxx@uottawa.ca.

Dans l'attente d'une réponse positive à cette requête, je prie d'agréer, Monsieur, Madame l'expression de mes salutations les plus distinguées.

André Bernier
École d'études politiques
Université d'Ottawa
xxx@uottawa.ca