

# **ANALYSE DES PRESTATIONS DES SERVICES POLICIERS ET L'ÉVALUATION DES COÛTS DEPUIS LES 30 DERNIÈRES ANNÉES DIVISION « E »**

## **RÉSUMÉ DE RECHERCHE**

Aili Malm  
Nahanni Pollard  
Paul Brantingham  
Paul Tinsley  
Darryl Plecas  
Patricia Brantingham  
Irwin Cohen  
Bryan Kinney



**École de criminologie et de justice criminelle  
Collège universitaire de la vallée de Fraser  
(Abbotsford, C.-B.)**



**Centre for Criminal Justice Research (CCJR)  
University College of the Fraser Valley**

© CCJR  
08/2005

**RÉSUMÉ DE RECHERCHE**  
**ANALYSE DES PRESTATIONS DES SERVICES**  
**POLICIERS ET L'ÉVALUATION DES COÛTS**  
**DEPUIS LES 30 DERNIÈRES ANNÉES**

## **Sommaire**

Comprendre les coûts d'opérations actuels des services policiers nécessite une compréhension des coûts et des demandes du passé au niveau des services policiers. Cette étude s'est intéressée à la façon dont les demandes des services policiers de la Gendarmerie royale du Canada en Colombie-Britannique ont varié depuis les trente dernières années pour tenter de déterminer si la charge de travail des policiers, charge nécessaire pour répondre aux appels, a augmenté ou diminué. Cette recherche se veut une étude sur la capacité de la force policière, soit la quantité de dossiers qui peut être traitée par la police en réponse à des appels de service. Si en général, le temps demandé aux agents de police pour traiter un appel était en décroissance, alors la capacité de la force policière augmenterait et le nombre d'appels placés pour des prestations de services devrait augmenter à son tour, sans entraîner une hausse des coûts. Si le temps demandé pour traiter un appel était en croissance, alors la capacité de la force policière diminuerait et moins de dossiers pourraient être traités et ce, avec le même nombre de policiers. Si la capacité de la force policière diminue en même temps que la demande augmente, il y a donc de sérieuses décisions d'ordre opérationnel qui doivent être prises, soit de limiter le nombre de demandes à traiter, d'augmenter le nombre d'agent de police ou, de réduire le travail à accomplir pour chaque dossier.

Cette recherche a utilisé une série de différentes mesures de demandes de services policiers et de la capacité de la force policière (temps requis pour répondre aux appels). Ces mesures ont démontré qu'il y a eu, depuis les trente dernières années :

- Un accroissement du nombre de demandes de services policiers supérieur à l'augmentation du nombre d'agents de police;
- Une séquence de plusieurs décisions judiciaires qui ont substantiellement augmenté le nombre d'étapes requises et le nombre de tâches administratives générées dans le traitement des dossiers qui sont poursuivis en justice;
- Une augmentation associée en terme de temps d'exécution pour s'occuper des différents dossiers des genres d'actes criminels spécifiques afin de rencontrer les changements au niveau des exigences légales; et,
- Des augmentations du temps requis pour traiter les tâches administratives relatives aux dossiers, avec l'introduction des systèmes informatiques.

En résumé, il y a eu une diminution de la capacité de la force policière et une augmentation par rapport à la demande de services. Il n'est donc pas surprenant de s'apercevoir qu'avec l'augmentation des demandes des services policiers en Colombie-Britannique, nous avons également noté une diminution dans la proportion des dossiers exonérés de chefs d'accusation.

Le temps requis par les officiers de police pour s'occuper d'un dossier, à compter de l'appel initial jusqu'à l'acceptation du dossier par la Couronne, a augmenté de manière significative au cours des trente dernières années. Par exemple :

- Les cas d'entrée par infraction ont demandé 58 % plus de temps en 2003 qu'en 1983;
- Les dossiers de conduite avec les facultés affaiblies ont requis 250 % plus de temps; et,
- Les cas de voies de fait domestiques ont quant à eux nécessité 964 % plus de temps.

Une bonne partie de l'augmentation de ce temps est imputable au temps nécessaire pour préparer un dossier afin qu'il soit accepté par la Couronne.

## Introduction

L'évaluation des coûts des services policiers est calculée en terme du coût en temps, imputé à chaque opération, tels que les estimés des données de base pour les demandes de services, les étapes à suivre pour traiter un appel et le temps nécessaire pour répondre à un appel, qui ont tous été étudiés pour le traitement des opérations actuelles et de ces mêmes opérations, au cours des 10, 20 et 30 années passées. Cette approche fournit les estimés des niveaux changeants de la capacité policière et, pour les périodes dont le ratio est égal en terme de ressources, fournit également les éléments de base pour comparer les dépenses sur une période déterminée.

Les services policiers de la Colombie-Britannique ont traditionnellement été composés et financés selon une formule, en partie basée, sur le dénombrement de la population de la province. Comme on dénote une croissance du nombre de cette population depuis les trois dernières décennies, le nombre de policiers et d'employés civils a également augmenté. Il a va donc de soit que les dépenses reliées aux services policiers se soient également multipliées.

Ce fait - soit l'augmentation du nombre d'agents et de civils ainsi que les dépenses relatives et ce, pour satisfaire une population tout aussi grandissante - semble contraster avec la préoccupation publique au niveau de la sécurité des personnes et des biens dans la province et, également, avec les préoccupations des directeurs seniors de la police qui croient qu'il y ait eu une importante érosion au niveau de la capacité de répondre aux crimes et aux appels de services, durant la même période de temps.

Cette idée d'érosion de la capacité policière par rapport à la réponse aux crimes se reflète dans plusieurs aspects des prestations des services de police. Le taux de dossiers criminels résolus a diminué de façon importante. La force policière est devenue beaucoup plus sélective quant aux déplacements physiques pour les rapports de délits ainsi qu'à la sélection des actes criminels pour lesquels une enquête complète sera entreprise. De manière anecdotique, nous pouvons vous mentionner qu'un service de police a récemment considéré abandonner une enquête suite à un homicide à cause des coûts impliqués pendant que, dans une ville avoisinante, un autre service de police a dû ajourner une enquête relative à une fraude se chiffrant dans les six

chiffres, vu que les pertes n'ont pas été considérées assez importantes pour justifier le coût de l'enquête et du support à donner à la poursuite judiciaire. Il semble qu'il y ait un nombre croissant de personnes conduisant avec les facultés affaiblies qui se voient remettre des billets de suspension pour 24 heures au lieu d'être légalement accusés et également, que le nombre croissant de cas reliés à la contrebande de stupéfiants se terminent plus souvent qu'autrement par une saisie des drogues illégales et non par des accusations. Qui plus est, on dénombre un nombre d'effectifs plus important au sein des firmes privées oeuvrant dans le milieu de la sécurité au Canada que le nombre des effectifs policiers du secteur public; et ils ont commencé à s'occuper de sujets tels les enquêtes de fraudes corporatives, la prévention des crimes par ordinateur et la conduite des analyses médicolégales. Tous ces sujets ont, par le passé, été traités par la force policière publique.

Une partie de l'explication de la situation actuelle de l'augmentation des ressources policières et du déclin des services de police est justifiée - du moins en Colombie-Britannique - par une série de changements moins visibles dans la position relative des forces policières en relation avec le fardeau relié aux actes criminels et par la complexité croissante du travail de policier. Les lois et les jugements de cour ont résulté à augmenter les étapes nécessaires pour le traitement des dossiers, tout en augmentant également le temps d'exécution pour compléter ces dossiers. L'avancement technique et l'ajout des systèmes informatiques pourraient également avoir eu un rôle à jouer dans l'augmentation du travail administratif. Par exemple, les cas de conduite avec les facultés affaiblies ou de voies de fait domestiques traités il y a trente ans passés sont décidément différents puisque les cas traités de nos jours nécessitent beaucoup de temps pour les policiers. La capacité de traitement des dossiers pour la force policière est en décroissance.

Ce sommaire de recherche de l'CCJR condense et précise les conclusions d'un rapport technique connexe.

## Stratégie de recherche

Les discussions avec les directeurs seniors de la police, les sergents et caporaux, ainsi que les agents de police ont confirmé notre hypothèse première voulant qu'il règne le sentiment général, parmi le corps policier de la Colombie-Britannique, que le personnel policier travaille plus fort que dans le passé mais de manière moins efficace. Des discussions plus approfondies sur le sujet, complémentées par la révision systématique de la littérature disponible ont suggéré deux explications plausibles par rapport à ce sentiment général :

- Les ressources policières allouées au prorata du nombre de résidents sont inadéquates par rapport aux tâches que les policiers doivent accomplir.
- Les changements des différents contextes, autant au niveau légal qu'au niveau technique, au sein desquels les policiers doivent maintenant évoluer, ont entraîné des tâches à accomplir plus complexes et par conséquent, plus demandantes en terme de temps à dévouer par tâche que par le passé.

Les implications de ces deux problématiques permettant de comprendre les besoins contemporains au niveau du renouvellement du personnel policier sont sérieuses. Si la première explication est juste, il n'y a pas assez de policiers disponibles pour faire le travail. Si la deuxième explication est juste, les policiers, en poste de nos jours, ont beaucoup moins de compétences pour faire face aux situations, résoudre les crimes et répondre aux autres appels de service, que les policiers qui travaillaient il y a de cela 10, 20 ou 30 ans.

Nous avons abordé ces questions dans une série d'approches interreliées. La première façon serait de comparer les ressources des services policiers de la Colombie-Britannique à d'autres juridictions comme celle du Canada, des pays membres du Commonwealth et autres sous le Common Law. De plus, nous pourrions examiner le problème du renouvellement des forces policières en relation avec la population de la province et l'étude de la criminalité en Colombie-Britannique, au fil des années.

Pour aborder la deuxième question, il est nécessaire d'examiner les prérequis du travail, en constante évolution, des points de vue, technique et légal, ainsi que le développement des modèles de processus du travail policier décrivant, étape par étape, la gestion d'une variété de crimes, autant de nos jours qu'au cours des décennies précédentes. Nous avons adressé ces sujets avec un recul de 10, 20 et 30 ans, plus précisément pour trois quartiers différents - Surrey, Nanaimo et Prince George - représentant trois régions différentes de la province.

Nous avons récolté les informations par le biais de :

- Une analyse de la jurisprudence et des lois qui concernent le travail des policiers durant la période 1970 à 2004.
- Divers groupes de discussion d'experts, tous avec plusieurs années de service, nous ont aidés à développer les graphiques de cheminement des étapes impliquées pour le traitement de tous les différents genres de dossiers - entrée par infraction, voies de fait domestiques, conduite avec les facultés affaiblies, trafic de stupéfiants, homicide - pour toutes les périodes de temps étudiées, soit actuellement et au cours des 10, 20 et 30 dernières années. Ils ont fourni leurs notes personnelles pour fins d'analyse historique. Ils nous ont également aidés à bâtir le calendrier relatif aux changements technologiques qui ont influencé les services policiers depuis 1970.
- Divers groupes de discussion régionaux se sont tenus dans les trois villes ciblées pour cette étude et, ont contribué à parfaire les graphiques reliés au traitement des actes criminels des différents points de vue locaux et, ont également aidé à fournir les données de temps pour comprendre combien chaque étape du processus nécessite actuellement et, nécessitait il y a de cela 10, 20 et 30 ans passés. Ils ont fourni leurs carnets de bord pour faire l'analyse historique.
- Des analyses des rapports opérationnels historiques, incluant des dossiers de cas et les carnets des membres, ont fourni des informations additionnelles pour les graphiques et les estimés de temps.
- Quelques membres détenaient des informations précises dans leur carnet de bord ayant enregistré le temps passé à vaquer aux différentes tâches reliées au traitement des dossiers de chacun des cinq genres d'actes criminels sous étude. L'analyse de ces carnets ont donné des estimés actuels sur le temps nécessaire pour compléter les différentes tâches et ainsi compléter un dossier.

- Une analyse des données du CAD et du système intégré de répartition de l'information (CIIDS) devait compléter et raffiner les modèles de calcul de temps développés via les sources mentionnées plus haut. À ce jour, nous avons rencontré plusieurs obstacles nous empêchant d'avoir accès ces données. Le rapport sera donc amendé et complété lorsque les données seront disponibles.

Finalement, nous avons utilisé les informations contenues dans cette étude pour développer un prototype simple afin d'estimer l'impact au niveau du changement des heures passées à traiter les dossiers à mesure que le contexte du milieu policier en Colombie-Britannique continue d'évoluer.

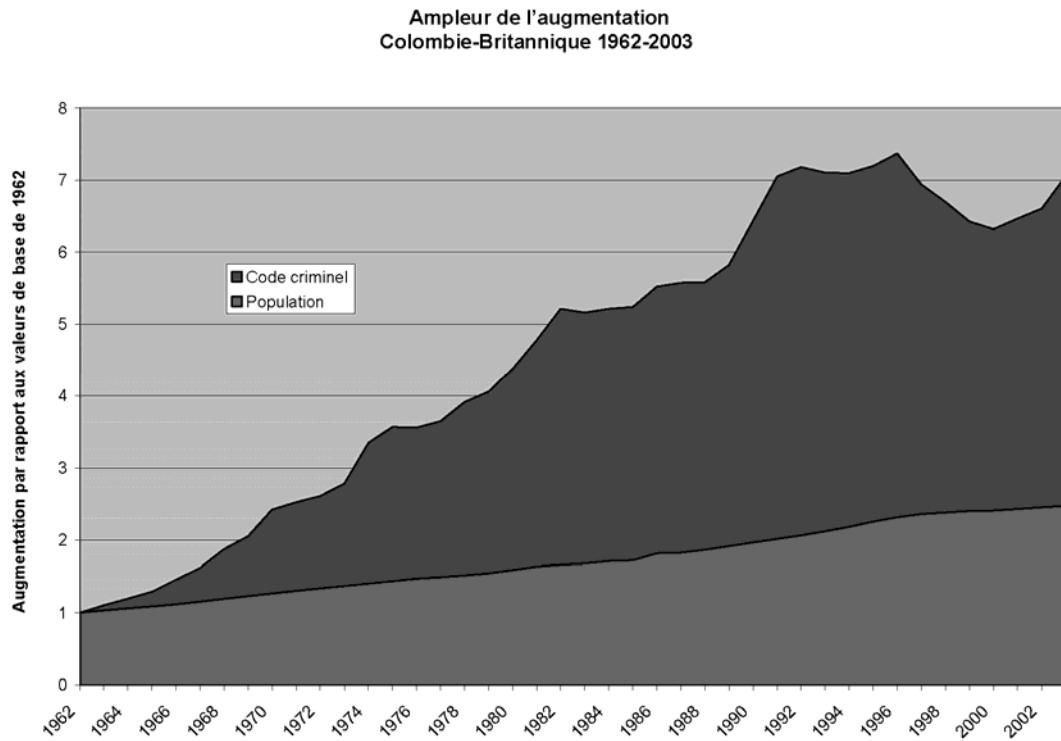
En même temps, il serait important de garder dans l'idée qu'il y a une multitude de travaux et de coûts associés aux services de police dont cette étude n'a pas tenu compte. Par contre, il est grandement reconnu par tous, qui sont familiers avec les services policiers, que ces travaux et leurs coûts relatifs ont augmenté de manière significative au fil des années. Par exemple, les coûts incluent les besoins additionnels au niveau de la formation associée à des questions de responsabilité respective traitant des sujets tels l'utilisation de la force, l'opération des véhicules d'urgence, le traitement des cas de violence domestique, la prévention du harcèlement, les changements au niveau du code de travail et, la protection civile. Il y a également de la formation additionnelle qui est maintenant devenue nécessaire en raison de l'augmentation de la complexité reliée aux enquêtes, traitant de sujets légaux en général, de la globalisation des actes criminels et des crimes impliquant les technologies en constante évolution. De plus, on dénote des coûts en hausse continue pour les équipements, la formation, les tests et frais judiciaires associés à la santé et affaires personnelles des employés. Dans l'ensemble, chaque année, la nécessité pour les services policiers de s'occuper des nouveaux aspects relatifs à ces préoccupations ajoute des millions de dollars aux coûts des années précédentes.

## **Résumé du contexte policier de la Colombie-Britannique**

Le Canada est une nation qui détient un taux de criminalité relativement élevé. Les sondages internationaux de victimisation et les compilations internationales d'actes criminels connus des milieux policiers indiquent tous deux que le Canada détient un haut taux de criminalité par rapport à la propriété et également, un haut taux de criminalité en terme d'agressions lorsque comparé aux autres pays industrialisés. Environ un canadien sur quatre (25 % de la population) est victime chaque année d'un des 11 genres de crimes compilés par le Sondage international de victimisation. Le Canada a traditionnellement été relativement moins réglementé en comparaison avec les autres pays développés tels que l'Australie, la Grande-Bretagne, la France, l'Irlande, les Pays-Bas ou les États-unis, ayant beaucoup moins d'agents de police per capita que tous les autres pays notés. Par exemple, au Canada en 2003, le pourcentage de policiers pour la population était de 19 % inférieur à celui de l'Australie, 22 % moindre que celui des États-unis et, 26 % plus bas comparativement aux ratios de ceux de l'Angleterre et du Pays de Galles.

Au Canada, la Colombie-Britannique a traditionnellement eu moins d'agents de police lorsque comparée avec les autres provinces et ce, même si elle détient, de manière constante, un des taux provincial de criminalité les plus élevés, depuis au moins les années 1920. En 2004, plus d'infractions au code criminel ont été rapportées à la police en Colombie-Britannique qu'au Québec et ce, même si on compte au Québec presque le double de population. Le taux de criminalité de la Colombie-Britannique a atteint plus que le double de celui de l'Ontario. Par contre, le Québec et l'Ontario ont toutes deux plus de policiers per capita que la Colombie-Britannique. Cette dernière a également un ratio inférieur au niveau du nombre de policiers au prorata de la population que les provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, dont les taux de la criminalité sont plus bas.

La Colombie-Britannique, comme le restant du Canada, détermine le nombre d'effectifs policiers nécessaires selon le dénombrement de la population. La population canadienne a plus que doublé (augmentation de 2,3 fois) entre 1962 et 2003, pendant que le nombre d'agents de police n'a augmenté que 1,7 fois - se distançant donc du besoin estimé, si le nombre de la population est considéré comme le meilleur indicateur des besoins au niveau des ressources policières. Le nombre d'actes criminels rapportés à la police au Canada durant la même période de temps a augmenté de 7 fois. Les données de la Colombie-Britannique retracent une histoire similaire : la population a plus que doublé (2,4 fois) entre 1962 et 2003 et le nombre de crimes rapportés a également augmenté de 7 fois. Ceci signifie que, même si l'augmentation des ressources policières s'est maintenue par rapport à l'augmentation de la population sur cette période de quarante ans, on espérait de chaque policier de la Colombie-Britannique qu'il traite trois fois plus de cas de crimes en 2005 qu'on espérait de son collègue en 1962. Les ressources policières n'ont pas suivi le rythme de l'augmentation du taux de la criminalité que les citoyens de la Colombie-Britannique ont vécu. Toute proportion gardée, cette mention nous indique, à elle seule, que l'efficacité de la force policière doit avoir diminuée relativement à l'efficacité de la force policière de la génération précédente.



Durant ce temps, le taux de dossiers solutionnés par la police une importante courbe déclinante. Les dossiers d'entrée par infraction sont passés d'environ 25 % à environ 8 %; ceux reliés à des cas d'homicide sont passés d'environ 90 % sous la barre des 70 %. La Colombie-Britannique dépense moins per capita pour ses services policiers que le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut. En Colombie-Britannique, on dénombre 13 % de la population canadienne, on dénote 20 % des infractions au code criminel du Canada, pendant que les coûts des services policiers de la province ne comptent que pour 10 % des dépenses du Canada.

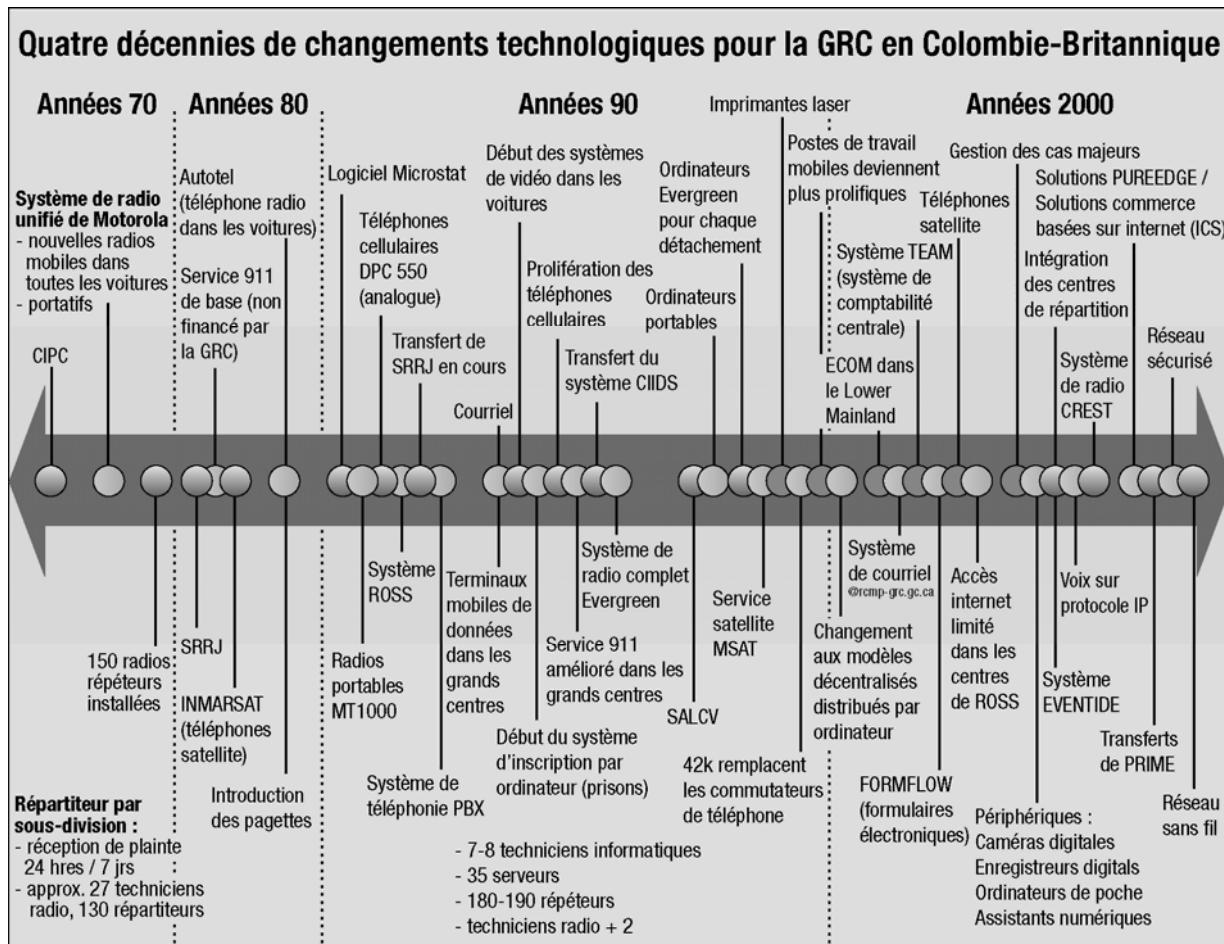
Il semble donc que la réponse à la première question posée dans cette recherche soit bien que les ressources policières sont financées plus par rapport au nombre de résidents, résultant en un nombre insuffisant de policiers pour s'acquitter de toutes les tâches attendues des services policiers. Un nombre adéquat de policiers, calculé selon le volume d'actes criminels, entraînerait une augmentation en matière de capacité pour mieux traiter les problèmes de criminalité de la province.

# Évolution de l'environnement technique et de l'environnement légal

## Impacts technologiques

La Gendarmerie royale du Canada de la Colombie-Britannique a connu plusieurs impacts technologiques au cours des trois dernières décennies. Les influences technologiques majeures sont les suivantes :

1. Répartition assistée par ordinateur
2. Système de gestion des dossiers
3. Communications radio
4. Postes de travail mobiles

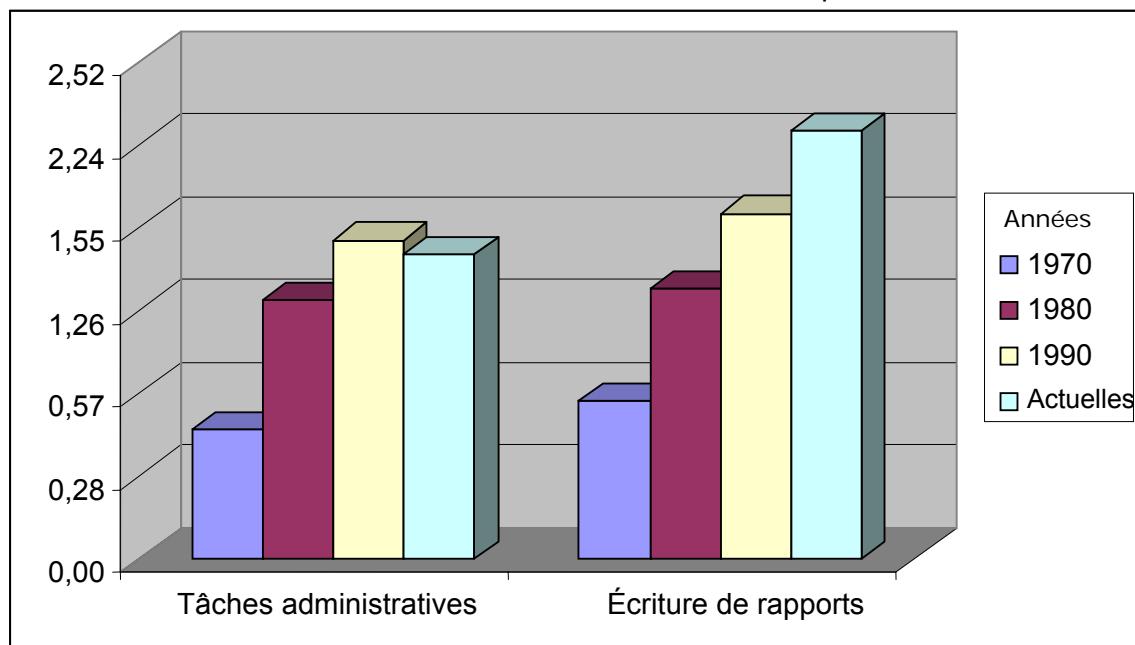


La nouvelle technologie fournit des systèmes à la fine pointe en matière des communications, de répartition, d'analyse de crimes, de gestion de cas, de support à la poursuite judiciaire et, d'administration et gestion de la force. Elle demande également du temps pour les membres pour la formation et la formation d'appoint ainsi qu'au niveau des temps de raccordement et d'attente pour un support technologique lorsque des problèmes et pépins surviennent. On signale également une autre problématique. Les nouveaux outils techniques peuvent s'avérer très attrayants, invitant les utilisateurs à passer plus de temps à travailler avec les logiciels (fignolage de rapports, meilleure présentation de graphiques, etc.) au lieu de se pencher sur les résolutions de cas ou encore, l'exécution de projets spéciaux. La nouvelle technologie entraîne souvent, pour les policiers, des ajouts de nouvelles activités de chronophagie de la part d'autres personnes oeuvrant dans le monde de la justice criminelle. Comme le schéma ci-haut le démontre, il y a eu un nombre limité d'avancements techniques dans les années 70 et 80; suivi, dans les années 90 et encore actuellement, par une arrivée accélérée de nouveaux systèmes et nouvelles composantes. Le besoin de formation et de formation d'appoint pour utiliser ces systèmes passe alors également en mode d'accélération.

Il devrait être noté que l'introduction des nouvelles technologies dans le milieu policier suit la tendance similaire des changements de la technologie du monde des affaires en général, incluant le monde gouvernemental. Le développement des éléments de technologie permet d'améliorer la disponibilité de l'information mais, pour plusieurs, entraîne également une augmentation notée du travail administratif.

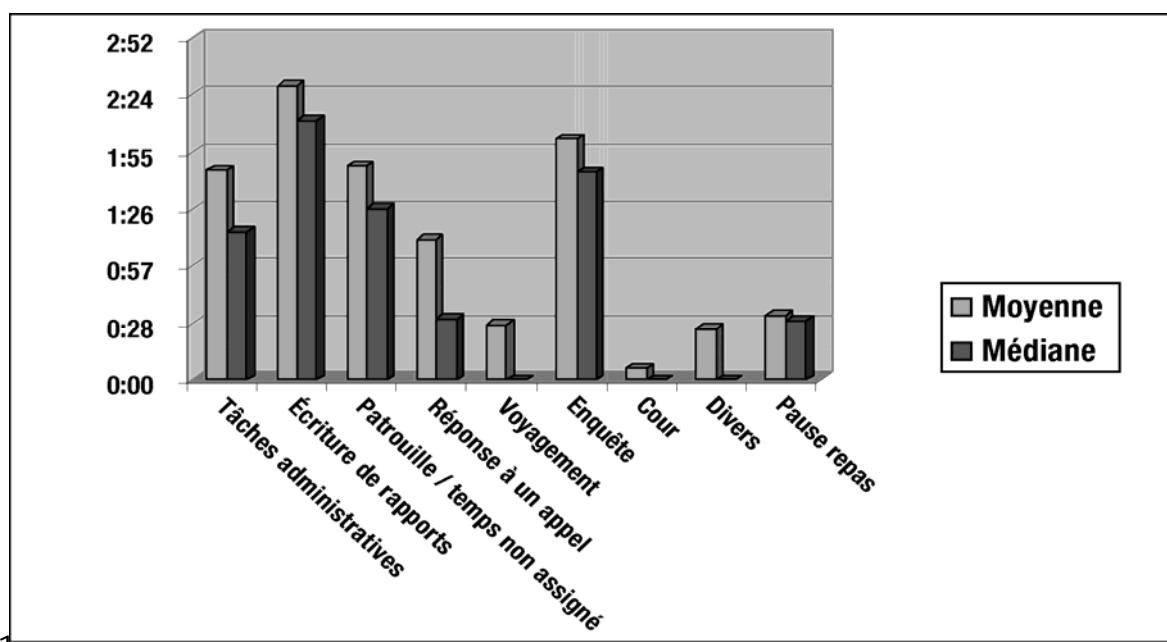
L'utilisation de la consommation de temps pour ces nouveaux systèmes techniques ne cesse d'accroître. Le graphique suivant illustre le temps que les policiers passent à effectuer des tâches administratives et à écrire des rapports, en comparaison avec les années antérieures. Dans les années 70, ces tâches comptaient environ une heure et demie du travail pour un agent. De nos jours, ce même agent peut y passer jusqu'à quatre heures pour effectuer son travail, ce qui représente environ 40 % de son quart de travail dédié aux tâches administratives et à l'écriture de rapports. En plus, nous avons reçu des indication, lors des groupes de discussion d'experts et avec notre étude des carnets de bord quotidiens, que plusieurs agents de police donnent jusqu'à une heure de travail supplémentaire non rémunérée chaque jour afin de terminer tous les papiers nécessaires.

**Temps par jour dédié pour effectuer des tâches administratives**  
Actuellement et au cours des décennies précédentes



L'étude des carnets de bord journaliers que les membres ont gardés pour ce projet indique que les agents de police assignés à des tâches générales passent plus de temps à travailler à des tâches administratives qu'à répondre à des appels de service et à solutionner des enquêtes, toutes deux tâches combinées. Ils nous ont également mentionné qu'il leur était maintenant possible d'effectuer des tâches à partir de leur voiture de patrouille avec l'arrivée des terminaux mobiles. Il a été estimé que 80 % de leur temps de patrouille, lorsqu'ils ne répondent pas à un appel, est passé à traiter le travail administratif via leur système de terminal mobile.

**Contrôle actuel du temps : Moyenne des heures passées par catégorie de tâches par jour**



## L'impact de l'intensification du contexte légal au sein du monde policier

Les modèles, les comportements de conduite et les exigences du travail de la force policière sont définis par la loi et sont sujets à des redéfinitions continues avec les nouvelles décisions judiciaires, les nouvelles législations et les nouvelles initiatives en matière de politique de la part du gouvernement. Depuis l'implantation de la Charte canadienne des droits et libertés en 1982, la Cour suprême du Canada s'est affairée à réviser et redéfinir les lois traitant de droit substantiel, de droit procédural et de droit de la preuve pour renoncer les énoncés de la Charte. Par conséquence, la demande sur les opérations policières a augmenté de manière préoccupante sans toutefois qu'il y ait une augmentation proportionnelle au niveau du budget et au niveau des ressources humaines. À leur tour, ces demandes ont affecté les organisations policières par rapport aux charges de travail significatives et également, par rapport à leur capacité à desservir le public.

En utilisant la Charte comme point de départ, nous trouvons quatre étapes-clés qui définissent quelques-unes des décisions judiciaires, changements législatifs et initiatives politiques des plus significatifs dont l'impact agit sur les capacités de la force policière. Elles sont :

- Première étape : Révision de la littérature du droit pénal afin d'identifier les cas les plus fréquemment cités traitant de procédures criminelles et de preuve (renvoi aux lois et politiques).
- Deuxième étape : Groupe de discussion avec des officiers représentant la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Ces derniers devaient identifier les décisions judiciaires, les changements législatifs et les initiatives politiques les plus importants qui ont affecté les opérations policières (plus spécifiquement en Colombie-Britannique) au cours des trente dernières années.
- Troisième étape : Consultation avec des experts en matière de loi et de travail policier incluant des policiers d'expérience qui détiennent des diplômes en droit (et/ou qui pratiquent le droit), des procureurs de la Couronne et des avocats oeuvrant en pratique privée.
- Quatrième étape : Dressage d'une liste de consensus (basée sur les étapes un à trois) des décisions judiciaires, des changements législatifs et politiques qui ont eu le plus grand impact sur les opérations du milieu policier.

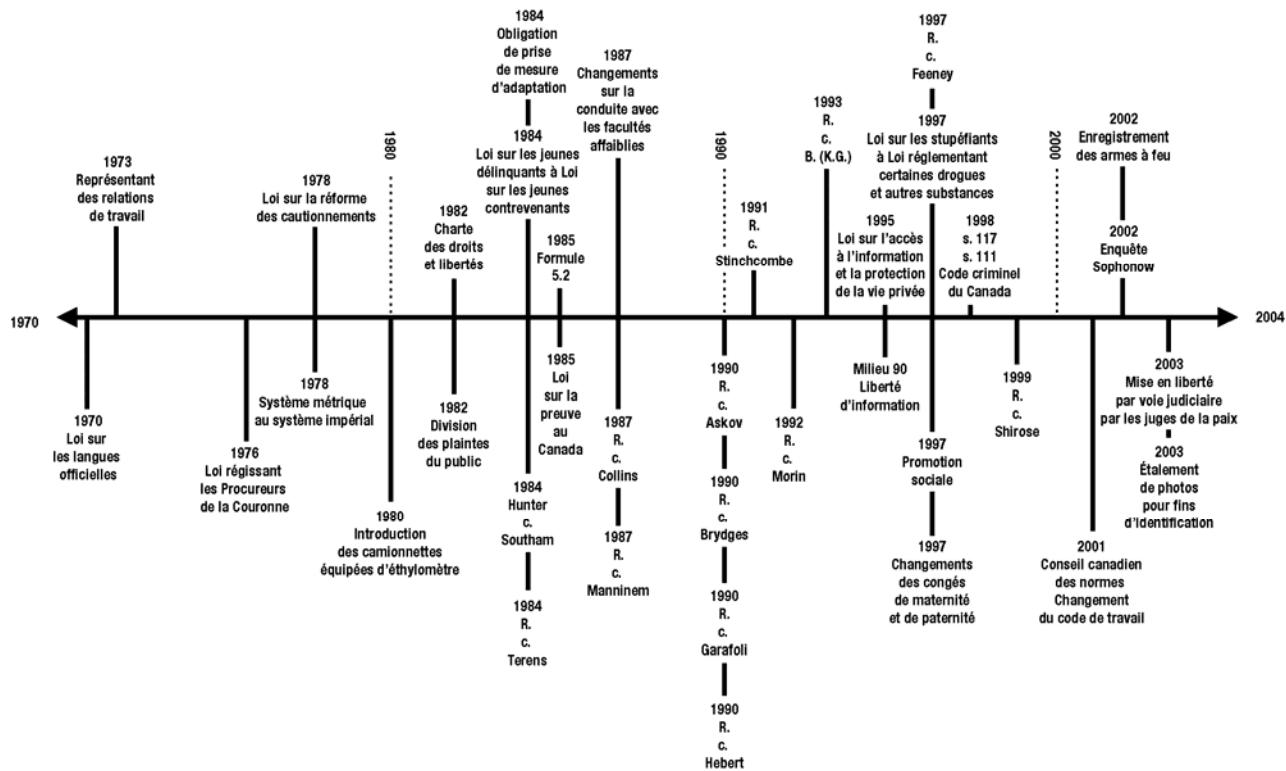
Il a été conclu, d'un accord incontesté, que la Charte est l'élément qui a contribué, de manière plus déterminante, aux changements des opérations policières et de la pratique d'investigation de toute l'histoire de monde policier canadien.<sup>1</sup> Il y a également eu un accord similaire parmi les décisions judiciaires listées quant à la réglementation de la divulgation des informations (voir *R. c. Stinchcombe*<sup>2</sup>) comme étant la réforme légale dont l'effet a été le plus imposant sur le travail des policiers au niveau de la charge de travail et des coûts économiques.

---

<sup>1</sup> La raison est que la Charte donne le pouvoir judiciaire de légalement réviser la législation et, d'essentiellement réécrire les procédures pénales.

<sup>2</sup> [1991] 3 R.C.S. 326.

## Calendrier de jurisprudence et des lois



## Décisions judiciaires

Cette recherche a identifié onze cas qui ont eu une importance majeure pour leur impact direct sur la charge de travail des policiers et les coûts reliés. Ils sont :

- **Hunter c. Southam Inc., [1984] 2 R.C.S. 145**, met l'accent sur les recherches et les saisies. Les corps policiers doivent dorénavant obtenir des mandats de perquisition dans plusieurs situations pour lesquelles il n'avait jamais été considéré nécessaire auparavant.
- **R. c. Therens, [1985] 1 R.C.S. 613**, définit « détention » et le droit du recours à l'assistance d'un avocat sous le par.10 de la Charte en rapport avec la conduite avec les facultés affaiblies. Le mot « détention » a été défini, de façon légale (par exemple, la détention psychologique), imposant ainsi des obligations corrélatives à la Charte (informer du droit d'assistance légale, accès, etc.) aux policiers lors de circonstances qui sont fréquemment mal définies et causant souvent une grande confusion.

- **R. c. Collins, [1987] 1 R.C.S. 265**, dans lequel la Cour suprême a adopté une approche libérale à l'exclusion de la preuve en tant que voie de droit judiciaire lors d'une violation de la Charte, en vertu du par. 24. Aucune liste de règle d'exclusion présomptive n'a été émise par le tribunal. Le cas *Collins* a rejeté l'idée que l'administration de la justice pourrait être déconsidérée par l'opinion publique ou le critère de la conduite qui choque la collectivité, mais plutôt il avait été évalué par « une personne raisonnable, objective et bien informée de toutes les circonstances de l'affaire ». Avec l'exclusion des éléments de preuve écartés, une problématique décisionnelle qui survient lors de la tenue de presque chacun des procès avec jury, la police doit tenter d'éviter la moindre violation, même la plus technique, à la Charte. Le temps de traitement du dossier a augmenté de façon significative.
- **R. c. Brydges, [1990] 1 R.C.S. 190**, dans lequel la Cour suprême a élargi les tâches informatives des agents de police sous le par. 10(b) de la Charte, demandant que la force policière avise les personnes arrêtées et détenues de la disponibilité du service d'aide juridique et du droit à l'assistance d'un avocat d'après le système d'aide juridique actuel. Cette addition impose un plus long délai d'exécution de traitement de dossier. Par exemple, depuis le cas *Therens*, les enquêtes visant à déterminer s'il y avait conduite avec les facultés affaiblies sont devenues de plus en plus complexes et souvent, de manière procédurale, moins certaines. Notamment, les personnes accusées ont le droit de consulter un avocat « sans délai », ce qui veut dire même *avant* de fournir un échantillon d'haleine tel que demandé par le *Code criminel*. Plus fréquemment qu'autrement, les investigations de conduite avec les facultés affaiblies arrivent durant les soirées, après la fermeture des bureaux d'avocats. En résultent de longs délais pendant que les accusés tentent de rejoindre de l'aide légale (laissant les agents de police impliqués en attente et les empêchant de vaquer à d'autres tâches). Historiquement, la police demandait deux échantillons d'haleine, à intervalles de 20 minutes, dans un laps de temps de deux heures de la « demande » mais, en 1999, le Parlement a agrandi cette fenêtre à trois heures (réf. par. 254 (3)). Le résultat est que les personnes accusées peuvent maintenant retarder l'enquête jusqu'à une durée de temps de trois heures. Ce point est important pour expliquer les conclusions de cette étude qui démontrent que le temps nécessaire pour compléter les enquêtes relatives à la conduite avec les facultés affaiblies a considérablement augmenté depuis les 30 dernières années. (Voir ci-bas).
- **R. c. Hebert, [1990] 2 R.C.S. 151**, dans lequel la Cour suprême a décidé que le par. 7 de la Charte (droit à la vie, à la liberté et à la sécurité) garantie le droit de silence lorsqu'une personne est détenue avant le procès et durant le processus d'enquête. Dans un exemple de repousser les barrières, en annulant son propre jugement dans le procès de *R. c. Rothman, [1981] 1 R.C.S. 640* (décidé juste avant la disposition de la Charte), la Cour a étendu son interprétation du par. 7 pour y inclure que la personne accusée qui est détenue et, qui exerce son droit de silence, ne peut être engagée dans une conversation et faire des déclarations à un agent de police banalisé (par exemple, dans sa cellule) étant donné que cette tactique pourrait être considérée comme un trucage de la part des policiers, privant ainsi un accusé de son choix de ne pas fournir de déclaration. Auparavant, la règle de la confession volontaire s'appliquait que si les personnes accusées croyaient, ou non, qu'elles parlaient à une « personne d'autorité ».

La manière de recueillir les informations des individus détenus via ces trucages s'est subséquemment étendue pour s'appliquer également aux autres prisonniers ou personnes, lorsqu'ils agissent au nom de la force policière (*R. c. Broyles*, [1991] 3 R.C.S. 595). La police est donc restreinte à utiliser d'autres techniques qui sont moins efficaces et plus coûteuses du point de vue temps pour un agent de police.

- **R. c. Duarte, [1990] 1 R.C.S. 30**, dans lequel la Cour suprême a décidé que la police ne peut se fier sur le consentement d'une des parties impliquées dans une conversation pour enregistrer une communication avec une tierce personne sans également obtenir le consentement de cette dernière. Ceci a donc mené le Parlement à apporter des modifications au *Code criminel*, plus particulièrement aux paragraphes traitant des communications interceptées par voie électronique. En plus d'ajouter des conditions législatives pour l'utilisation du consentement d'un particulier (par exemple, de maintenant obtenir l'autorisation judiciaire) et les exigences d'intercepter des conversations entières et complètes, des nouvelles conditions au sujet des « mandats de localisation » (par. 492.1 du *Code criminel*) et des « mandats d'enregistreur de numéro » (par. 492.2 du *Code criminel*) ont également été émises. Le résultat découlant de ces changements demande que les policiers prennent beaucoup plus de temps pour compléter les enquêtes et écrire les affidavits en vue d'obtenir des autorisations judiciaires. Qui plus est, les affidavits qui, historiquement étaient des documents d'un peu moins de cinquante pages, sont devenus maintenant des documents contenant des centaines de pages. D'un point de vue économique, en joignant ces conditions à celles de la divulgation des informations, l'effet sur les opérations policières est significatif.
- Dans une série de procès ponctuée par celui de **R. c. Garofoli, [1990] 2 R.C.S. 1421**, la Cour suprême a augmenté, de manière constante, le fardeau de la preuve nécessaire pour supporter les applications d'interception des communications par voie électronique ainsi que l'éventail de la révision subséquente des affidavits lors des procès. Par exemple, les preuves des renseignements fournis par un informateur ne sont plus suffisantes en elles-mêmes pour établir les motifs raisonnables en vue de l'obtention d'un mandat ou l'établissement d'une mise sur écoute électronique. De plus, même si les affidavits doivent être extrêmement détaillés, on ne doit pas y retrouver l'identité de l'informateur puisque les paquets contenant les documents ne peuvent plus être scellés indéfinitivement. Les déclarants doivent alors être prêts à préparer et défendre les sujets de mise sur écoute électronique et les mandats lors de la tenue des procès et ce, de manière très détaillée. De nos jours, les agents de police prennent des semaines simplement pour préparer un affidavit ou pour obtenir l'information et les déclarants sont souvent contre-interrogés pendant des jours, voir même des semaines. Les effets de nature économique sur les opérations policières découlant de cette série de décisions sont très importants : l'interception des communications, même dans des affaires de meurtre, est souvent considérée interdite vu le coût qui s'y rattache.

- Sans même la nécessité d'une analyse économique, il existe un accord unanime sur le fait que le procès de **R. c. Stinchcombe, [1991] 3 R.C.S. 326** ait été celui qui a eu le plus d'effets déstabilisants sur les ressources policières. Dans le cas *Stinchcombe*, la Cour suprême a décidé qu'il est du droit constitutionnel de l'accusé d'obtenir la divulgation entière et complète des renseignements contenus dans le rapport d'investigation de la police et du dossier de la Couronne. La divulgation des informations a poursuivi son évolution si bien que dans le cas du procès de *R. c. Duguay, [2003] 3 R.C.S. 307*, la Cour suprême a admis que « très peu d'information sera exempte de la tâche imposée à la poursuite de divulguer les preuves ». Comme résultat, le temps du travail administratif de la police, demandé pour préparer les copies des pièces informatives et des preuves (qu'elles soient utilisées ou non) de toutes les enquêtes, ainsi que les coûts relatifs à tout ce travail ont augmenté de façon très significative. La force policière est dorénavant tenue de fournir les transcriptions suivantes (validées par l'enquêteur chargé du traitement du dossier) :
  - tous les enregistrements audio et vidéo,
  - inscriptions et notes de tous les policiers,
  - rapports,
  - toutes les sources de comptes-rendus,
  - tous les renseignements (et leurs résultats),
  - tous les cas de cour similaires,
  - tout le matériel du déclarant,
  - toutes les informations de la mise sur écoute téléphonique,
  - tous les plans opérationnels,
  - toutes les notes de surveillance,
  - dossiers médicaux,
  - toutes les analyses des relevés de téléphone ou autres documents,
  - les informations des opérations secrètes,
  - techniques d'information relatives pour fin d'enquête considérées, utilisées ou non,
  - procès-verbaux des réunions de l'équipe des enquêtes ou notes de débrefrage.

Dans les échanges de communication, on demande une transcription complète pour chaque communication enregistrée, pertinente ou non (par exemple, une semaine d'interception résultera en un ou deux mois en terme de temps de divulgation de l'information pour un agent).

Cette charge de travail revient aux enquêteurs et ne peut être acquittée par les agents de support, augmentant donc, de manière considérable, le temps et les dépenses reliés à l'investigation. Le coût de divulgation (en temps et dépenses) devient interdit et les compétences en matière d'enquêtes criminelles sont mises en danger. Par exemple, le coût associé à la présentation des renseignements, même d'une fraude importante, peut se chiffrer dans les dizaines de milliers de dollars et compromettre le budget opérationnel de l'unité ou du département des enquêtes, limitant ainsi la capacité de conduire d'autres investigations.

- **R. c. B. (K.G.), [1993] 1 R.C.S. 740**, dans lequel la Cour suprême a décidé qu'il soit généralement nécessaire que, les déclarations rétractées incompatibles soient enregistrées par le biais de bandes vidéo et prêtées sous serment, pour valider le critère d'admissibilité des témoins ou des victimes lors du procès. Même si un mécanisme existe maintenant pour admettre en cour les déclarations antérieures incompatibles en tant qu'exception au ouï-dire, il n'en demeure pas moins que les procédures du travail de la police ont changé. Au lieu de simplement écrire un rapport, ce rapport doit être prêté sous serment et enregistré. Ceci augmente de manière significative la demande en terme de ressources policières. Par exemple, même à cette époque digitale, pour chaque heure audio, on compte de deux à trois heures de temps de transcription, laquelle, en retour doit également être validée mot par mot par l'enquêteur qui a pris la disposition.
- La Cour suprême a soutenu dans le procès de **R. c. Feeney, [1997] 2 R.C.S. 13** que même si les services policiers ont des motifs raisonnables pour croire qu'un suspect se trouve dans un lieu spécifique et, même s'ils ont un mandat valide pour l'arrestation, en l'absence de situation d'urgence, la force policière doit obtenir un mandat spécial autre les autorisant à entrer pour arrêter le suspect. Il en résulte alors, au lieu qu'un ou deux agents procèdent à une arrestation en moins de 30 minutes (1 heure-personne), un mandat « Feeney » demandera au moins 4 ou 5 heures-personne (quatre fois ou plus de temps par ressource) tel en pratique, il en prend généralement de trois à cinq heures pour obtenir un mandat autorisant d'entrer dans un lieu. L'empêchement de l'agent de police de s'éloigner de la résidence en question lors de l'attente de cette autorisation judiciaire taxe sérieusement les ressources limitées du personnel policier. L'effet corrélatif signifie que lorsque les ressources ne sont pas disponibles, se faisant, créant un risque substantiel à la sécurité du public, la police peut décider d'abandonner l'opportunité de procéder à l'arrestation.
- Finalement, dans le dossier de **R. c. Campbell and Shirose, [1999] 1 R.C.S. 565**, la Cour suprême a décidé que l'implication de la conduite de la force policière dans une « opération de vente par agent d'infiltration » au cours d'une enquête relative au trafic de stupéfiants était de nature illégale et non autorisée par le common law. Les principes découlant de ce procès s'appliquent à toutes les investigations policières et plus significativement, aux agents de police commettant des actes illégaux lorsqu'ils effectuent des opérations secrètes. Il en a donc résulté le développement d'un schéma législatif complexe (par. 25.1 du *Code criminel* qui stipule qu'en l'absence de situation d'urgence, une « autorité compétente » (soit le Solliciteur général du Canada dans le cas de la Gendarmerie royale du Canada) doit désigner un « fonctionnaire senior » qui lui désigne un « fonctionnaire public » pour qui il est justifié de commettre une infraction (sous de rigoureuses conditions bien définies et des obligations de rapports) au profit d'une aide à une opération secrète en cours.

L'ensemble de ces cas juridiques de très haute importance a changé l'environnement de la force policière. Augmenter le nombre de sauvegardes à la Charte pour les suspects et les accusés a souvent, pour effet non reconnu, de réduire la capacité des services de police à résoudre des crimes vu que chaque agent de police doit dévouer plus de temps pour accomplir les tâches reliées à son travail. Le temps additionnel passé à rencontrer les exigences toujours évolutives de la Charte consomme du temps qui pourrait être dédié à la capacité des services policiers à répondre au prochain appel de service et les suivants.

## **Temps d'exécution des tâches par délit spécifique**

Pour les fins de recherche, dans le but de comprendre les coûts en terme de temps par tâche à accomplir dans les changements du travail des policiers au fil des années, des diagrammes de débit ont été construits détaillant toutes les étapes pour solutionner cinq genres de crimes, à compter du moment où ils sont amenés à l'attention des policiers, jusqu'à temps qu'ils soient complétés et que les dossiers soient recommandés aux avocats de la Couronne pour poursuite. L'objectif, en créant ces diagrammes, est de produire un visuel de révision des procédures d'investigation et de pouvoir y rattacher une durée ou un estimé du temps nécessaire pour chaque étape à suivre. Les graphiques démontrent également l'évolution des fonctions du travail des policiers avec l'ajout ou le retrait d'étapes à suivre au fil des années. Cette étude s'est penchée sur les graphiques du traitement des cas d'homicides, d'entrées par infraction, de voies de fait domestiques, de la conduite avec les facultés affaiblies et de trafic de stupéfiants, en comparant les données au cours des différentes décennies, soit celle actuelle et les 10, 20 et 30 années passées. Les graphiques ont été bâtis lors des discussions des groupes d'experts (EFG) avec la contribution des membres seniors présents. Ils représentent l'éventail complet des démarches et des catégories des diverses possibilités qui peuvent résulter des enquêtes des cinq genres de crimes en question. Chaque cas peut varier selon les détails spécifiques qui s'y rattachent mais, la ligne directrice générale des cinq types de crimes démontre une augmentation stable du nombre d'étapes à suivre pour traiter les dossiers, du début jusqu'à la recommandation d'accusation.

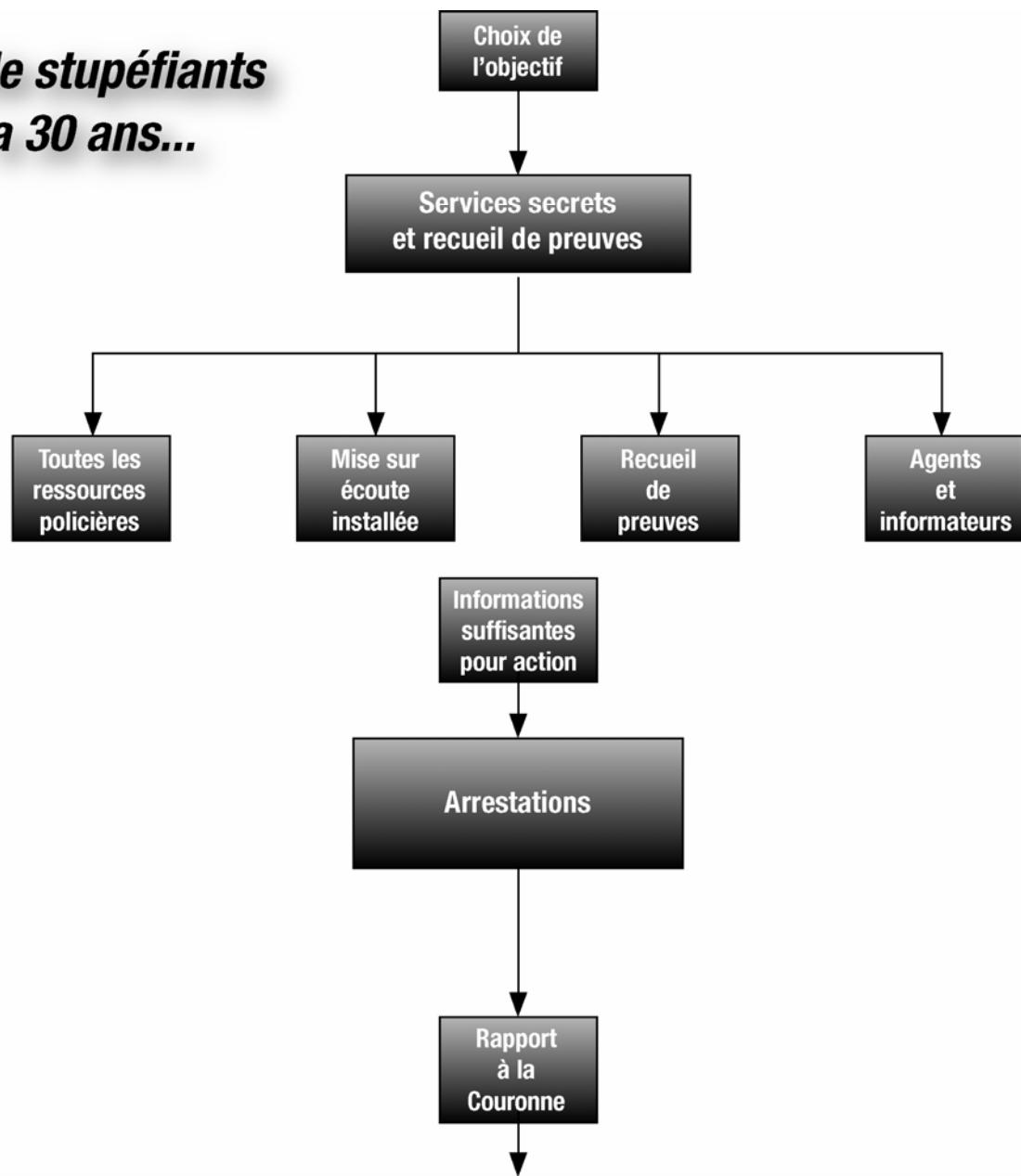
	<b>Étapes des procédures nécessaires pour traiter un dossier</b>			
	<b>Il y a 30 ans</b>	<b>Il y a 20 ans</b>	<b>Il y a 10 ans</b>	<b>Actuellement</b>
Homicide	90	95	111	113
Entrée par infraction	37	39	44	45
Cas de voies de fait domestiques	36	37	56	58
Conduite avec les facultés affaiblies	29	36	41	42
Trafic de stupéfiants	9	22	55	65

Notons ici tout d'abord que le nombre d'étapes pour les procédures à suivre et les catégories de résultats possibles pour traiter chaque cas ont augmenté pour tous les cinq actes criminels. Plus en détail, il y a eu une augmentation d'environ 22 % pour les dossiers d'entrée par infraction et, 25 % pour les homicides, depuis les 30 dernières années. Le nombre d'étapes pour traiter les cas de la conduite avec les facultés affaiblies s'est accru de 45 %. Celui relatif au traitement des dossiers de voies de fait domestiques a augmenté de 61 %, avec un changement important survenu entre les périodes des 10 et 20 années dernières. La complexité entourant les cas de trafic de stupéfiants a fait un bond incroyable de 722 % depuis 30 ans.

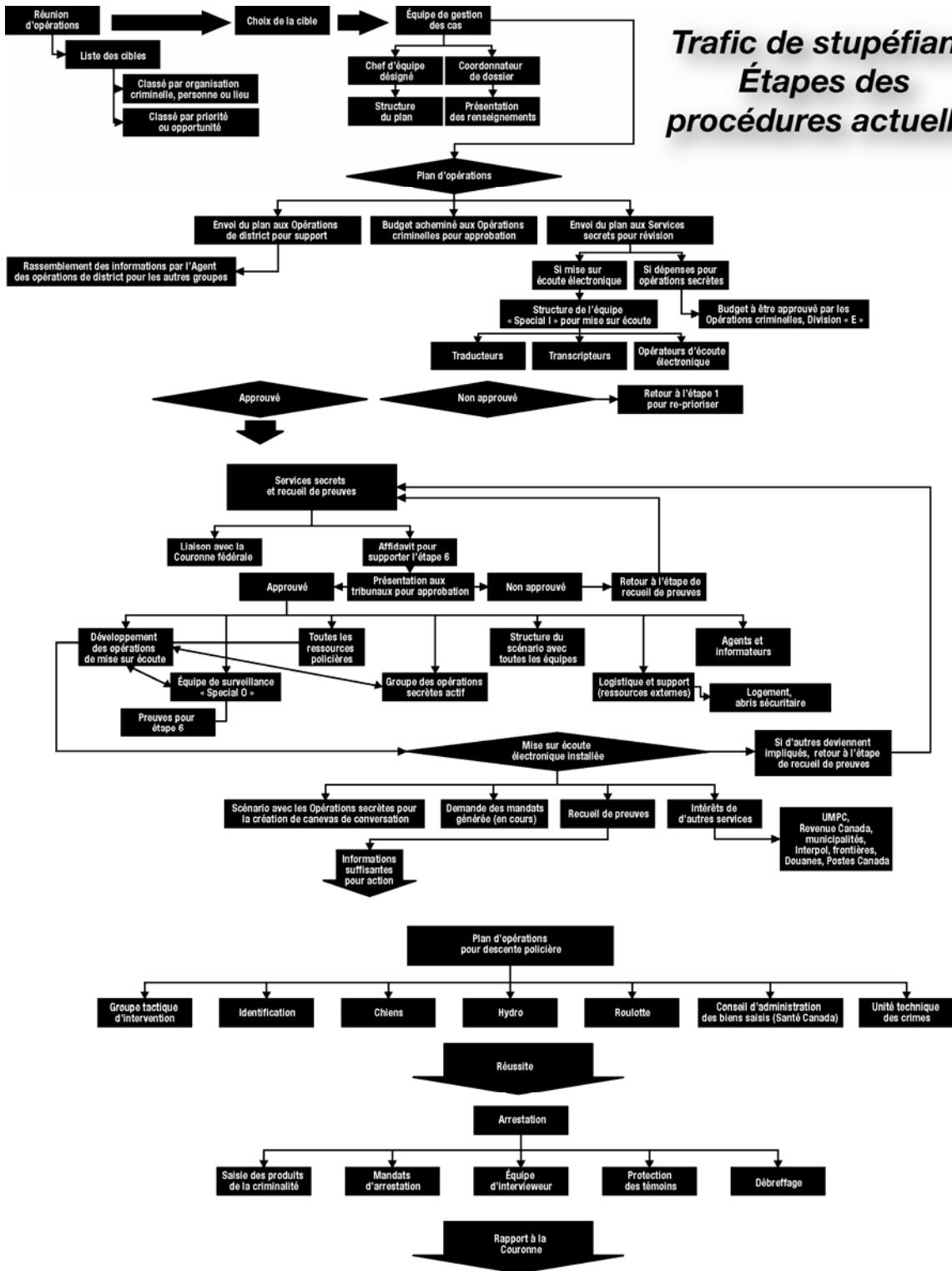
Afin de correctement illustrer l'expansion relative des cas de trafic de stupéfiants, nous avons joint à ce résumé, le graphique démontrant les étapes des procédures à suivre il y a 30 ans ainsi que celui expliquant les procédures à suivre de nos jours. Les diagrammes des années intervenantes ainsi que ceux relatifs aux autres actes criminels indiqués ci-haut sont inclus dans le rapport technique complet.

Ces diagrammes de débit ont servi de base pour l'estimation des budgets en terme de temps, c'est-à-dire, la durée nécessaire de temps, exprimée en minutes et en heures, du travail d'un policier pour traiter un dossier-type pour chaque catégorie de délit, pour les périodes étudiées, soit les 10, 20 et 30 dernières années et de nos jours. Les estimés de temps représentent que le travail de l'agent seulement. Ils n'incluent ni les estimés du corps policier complet, susceptible d'être impliqué, ni ceux du support technique ou du support administratif.

## **Trafic de stupéfiants il y a 30 ans...**



## Trafic de stupéfiants Étapes des procédures actuelles



Nous avons réussi à estimer les temps de traitement des dossiers pour trois des cinq délits sous étude soit, les entrées avec infraction, les cas de voies de fait domestiques et la conduite avec les facultés affaiblies, par le biais de nos groupes de discussion d'experts et groupes de discussion régionaux ainsi qu'avec l'examen de d'autres ressources documentaires. Lorsque les données des systèmes CAD et CIIDS (système intégré de répartition de l'information) seront disponibles, nous pourrons probablement être en mesure d'inclure les temps estimés reliés aux homicides et au trafic de stupéfiants également.

	<b>Temps estimé pour compléter toutes les étapes</b>			
	<b>Il y a 30 ans</b>	<b>Il y a 20 ans</b>	<b>Il y a 10 ans</b>	<b>De nos jours</b>
Entrée par infraction	5 à 7 heures *	5 à 7 heures	6 à 10 heures	5 à 10 heures
Cas de voies de fait domestiques	Jusqu'à 1 heure	1 à 2 heures	3 à 4 heures	10 à 12 heures
Conduite avec les facultés affaiblies	1 heure	2 heures	3 heures	5 heures

\*Estimation arrondie

Les résultats du tableau sont clairs. On dénote une augmentation du temps requis pour un policier pour traiter les cas des trois genres d'actes criminels, soit, environ 40 % dans le cas d'entrée par infraction, 5 fois plus de temps pour la conduite avec les facultés affaiblies et, entre 10 et 12 fois plus de temps dans les cas de voies de fait domestiques. Notons également que ces estimés mesurent que la présence d'un seul agent de police. Dans les cas de voies de fait domestiques, il n'est pas rare de retrouver plusieurs policiers sur les lieux de la scène et donc, impliqués dans le dossier.

## Conclusion

Le monde policier a expérimenté une augmentation significative en terme de demandes de prestations depuis les trente dernières années. Ces demandes ont de loin dépassé l'augmentation du nombre de policiers - augmentation qui, au lieu, suit de plus près celle du nombre de la population. De plus, la Colombie-Britannique se retrouve constamment derrière les autres provinces lorsqu'on tient compte du ratio policier / population.

Les divergences entre la quantité des ressources policières en Colombie-Britannique et le nombre d'actes criminels qui doivent être enquêtés par les services policiers sont exacerbées lorsque la capacité policière est prise en considération. Le temps nécessaire pour traiter les cas, entre le moment de l'appel de service jusqu'à l'acceptation du dossier par la Couronne, a augmenté par un pourcentage aussi modeste que d'environ 60 % dans le cas d'entrée par infraction à un résultat aussi élevé que 1 000 % dans les cas de voies de fait domestiques. Assurément les changements au niveau des lois et des règlements législatifs sont en majeure partie responsables de cette augmentation (sans toutefois dénoter une croissance au niveau des ressources) mais, il semble qu'il y ait également eu des augmentations de l'ensemble de la charge du travail administratif.

Un point plus distinctif est l'augmentation majeure du temps d'exécution nécessaire pour la préparation d'un dossier pour le présenter à la Couronne et, pour travailler avec cette dernière dans le but d'arriver à porter des accusations. Ce temps ayant augmenté de façon très substantielle, il serait intéressant d'approfondir par une analyse additionnelle, dans le but de séparer l'implication au niveau légal des tâches administratives et de communication impliquées.

De la même manière, il serait d'une importance particulière d'étudier, de façon plus détaillée, le sujet de la diminution des infractions exonorées de chefs d'accusation afin de conclure si cette diminution est reliée à la capacité réduite de la force policière.