



BUREAU DES ENQUÊTES
INDÉPENDANTES

RAPPORT DU BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES

*(Loi modifiant la Loi sur la police concernant
les enquêtes indépendantes, 2013, chapitre 6, article 10)*

Le contenu de cette publication a été rédigé par
Me Madeleine Giauque, directrice,
Bureau des enquêtes indépendantes.

Le 8 juillet 2019

Dans le présent document, le masculin englobe les deux genres
et est utilisé pour alléger le texte.

Dépôt légal – 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada

ISBN Version imprimée : 978-2-550-84599-7
ISBN Version électronique : 978-2-550-84600-0

© Gouvernement du Québec, 2019

Tous les droits réservés pour tous pays.
La reproduction et la traduction, même partielles,
sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

Ce rapport est imprimé sur du papier Rolland Enviro 100,
contenant 100 % de fibres postconsommation,
fabriqué à partir d'énergie biogaz.

Table des matières

1. Bref historique	1
2. Évolution du mandat du BEI	3
3. Mise en contexte	5
4. Distinctions entre « enquête indépendante » et « allégation criminelle »	6
5. Enjeux légaux	9
1) <i>Loi sur la police</i>	9
i) Définitions – article 289.1	9
ii) Obligation du directeur d’aviser le BEI sans délai – article 289.2	10
iii) Élargissement du mandat et répercussions sur la structure administrative – article 289.5	11
iv) Sélection et nomination des membres de l’unité d’enquête – article 289.10 et <i>Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes</i>	13
v) Formation des membres de l’unité d’enquête – article 289.14 et <i>Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes</i>	16
vi) Remise des rapports au DPCP – article 289.21	18
vii) Règlement sur la discipline interne – article 257	20
viii) Code de déontologie policière	21
2) <i>Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes</i>	22
i) Article 1 – Obligations des policiers	22
(1) Rapport sans influence	22
(2) Rencontre des enquêteurs du BEI et disponibilité	23
ii) Article 2 – Blessure grave	24
iii) Article 9 – Les délais	24
6. Perceptions	26
1) Nombre d’ex-policiers au sein du BEI	26
2) Représentativité des minorités	26
3) Absence de transparence du BEI	27
4) Statistiques	29
7. Conclusion	32
Recommandations	34



1. Bref historique

Le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) a été créé le 9 mai 2013 par l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*¹. Le gouvernement québécois créait ainsi un nouveau corps de police pour répondre au désir de la population qui voulait que les enquêtes menées lorsqu'un civil était blessé ou tué lors d'une interaction avec des policiers se réalisent sans apparence de conflits d'intérêts, en toute transparence, impartialité et objectivité. Pour ce faire, il instaurait l'obligation d'avoir la parité entre des enquêteurs ex-policiers et des personnes n'ayant jamais été agents de la paix.

C'est le 17 décembre 2014 que le Conseil des ministres me nommait directrice du BEI pour une période de cinq ans, à compter du 15 janvier 2015, avec le mandat de le mettre sur pied afin qu'il puisse entrer en activité dans les meilleurs délais. Dès lors, plusieurs étapes ont dû être franchies, notamment le processus de sélection des membres de l'unité d'enquête conformément au *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes*², l'embauche du personnel administratif, l'aménagement d'un local, la validation du Programme de formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes mis sur pied par l'École nationale de police du Québec (ENPQ), etc.

C'est finalement le 26 juin 2016 que le BEI entrait en activité, simultanément avec l'entrée en vigueur du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*³ qui énumère les obligations des policiers impliqués et témoins dans une enquête indépendante ainsi que celles du directeur du corps de police impliqué, des enquêteurs du BEI et de son directeur.

L'unité d'enquête était alors composée de 2 superviseurs et 16 enquêteurs, soit 10 ex-policiers (dont 1 qui l'avait brièvement été plus de 20 ans auparavant) et 8 ex-civils (qui sont maintenant tous des agents de la paix, tout comme les ex-policiers), ce qui était le strict minimum nécessaire en raison de sa mission provinciale et ne laissait aucune marge de manœuvre pour couvrir les imprévus et les enquêtes fréquemment déclenchées de façon quasi simultanée.

1. 2013, chapitre 6.

2. Chapitre P-13.1, r. 2.2 – Il est à noter que ce règlement prévoit, à l'article 22, que la parité entre ex-policiers et civils doit être favorisée.

3. Chapitre P-13.1, r. 1.1.

Une disposition transitoire énoncée à l'article 10 de *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* prévoit l'obligation pour le BEI de faire rapport au ministre de la Sécurité publique de l'application des articles 289.1 à 289.27 inclusivement et, s'il y a lieu, de formuler des recommandations, et ce, au plus tard trois ans après le début d'une première enquête. Dans les faits, celle-ci est survenue le 9 juillet 2016. Le présent rapport vise donc à respecter cette obligation légale. Comme il appert que les devoirs et les pouvoirs du BEI sont méconnus, je profiterai de l'occasion pour expliquer la philosophie que j'ai adoptée.

Il est à noter que ce rapport traite principalement des enquêtes indépendantes et doit être lu dans ce contexte. Une mention expresse est faite lorsque le sujet abordé nécessite qu'une nuance soit apportée en fonction de la nature du dossier.

2. Évolution du mandat du BEI

Au moment de son adoption le 9 mai 2013, les articles 289.1, 289.3 et 289.6 de la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* se lisaient comme suit :

- 289.1 Une enquête indépendante doit être tenue lorsqu’une personne, autre qu’un policier en devoir, décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier, lors d’une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police.
- 289.3 Le ministre peut également, dans des cas exceptionnels, charger le Bureau des enquêtes indépendantes de mener une enquête sur tout événement, autre que celui visé à l’article 289.1, impliquant un agent de la paix et ayant un lien avec ses fonctions.
- 289.6 Le Bureau a pour mission de mener toute enquête relative à un événement ou à une allégation visé à l’article 289.1 ou dont il est chargé par le ministre en vertu de l’un ou l’autre des articles 289 et 289.3.
- 289 Le ministre peut ordonner, à tout moment, qu’une enquête soit tenue ou, s’il y a lieu, reprise par le corps de police ou l’agent de la paix qu’il désigne, afin que soit examinée une allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier, un agent de la paix au sens de l’article 14 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L6.1) ou par un constable spécial.

À l’automne 2016, une année après les « événements de Val-d’Or » survenus alors que le BEI n’était pas encore en activité, le ministre de la Sécurité publique d’alors, monsieur Martin Coiteux, utilisant les pouvoirs prévus aux articles 289 et 289.6, lui confiait le mandat d’enquêter sur toute future allégation d’infraction à caractère sexuel commise par un policier dans le cadre de ses fonctions.

Sur la base des statistiques des années antérieures et considérant la tâche supplémentaire estimée, nous avons considéré que ces dossiers pouvaient être assumés équitablement par les deux équipes d’enquêteurs alors en place.

L’adoption le 14 février 2018 de la *Loi visant à accroître la compétence et l’indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d’accorder*

*certaines avantages à des témoins collaborateurs*⁴ venait officialiser l'ajout de ce mandat à la mission du BEI, par une modification à l'article 289.1 de la *Loi sur la police* qui se lit maintenant comme suit :

289.1 Une enquête indépendante doit être tenue lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier, lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police.

Une enquête doit également être tenue lorsque le Bureau des enquêtes indépendantes est informé d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions, à moins que le directeur du Bureau ne considère que l'allégation est frivole ou sans fondement, après avoir consulté, s'il le juge nécessaire, le directeur des poursuites criminelles et pénales.

Cette loi faisait aussi du BEI un corps de police spécialisé, au même titre que l'Unité permanente anticorruption (UPAC).

Finalement, la mission du BEI était à nouveau élargie le 17 septembre 2018, alors que le ministre Martin Coiteux, en utilisant à nouveau les pouvoirs prévus aux articles 289 et 289.6 de la *Loi sur la police*, lui confiait le mandat d'enquêter sur toute allégation d'infraction criminelle portée par un plaignant ou une victime autochtone contre un policier dans l'exercice de ses fonctions ou non.

Considérant l'ensemble des dossiers en matière d'allégation d'infraction criminelle, il est alors devenu nécessaire de créer une équipe distincte formée d'un superviseur et de six enquêteurs affectés uniquement à ces enquêtes, tout comme l'embauche, le 22 octobre 2018, d'une agente de liaison autochtone qui a rapidement créé des liens importants avec les communautés.

Pour toutes ces raisons, le budget de l'organisme est passé de 2 878 k\$ en 2015-2016 à 7 941 k\$ pour l'année financière 2019-2020.

3. Mise en contexte

Compte tenu des modifications apportées à son mandat, le visage du BEI a bien changé depuis le 26 juin 2016. La législation adoptée le 9 mai 2013 traitait essentiellement des enquêtes indépendantes et prévoyait que, de façon exceptionnelle, le ministre pouvait charger le BEI de certaines autres enquêtes de nature criminelle. Or, tel n'est plus le cas, comme l'ont indiqué les paragraphes précédents.

LE BEI étant un corps de police spécialisé, il doit respecter toutes les règles auxquelles sont assujettis les autres corps de police, y compris la *Charte des droits et libertés*. En effet, les tribunaux n'abaisseront pas les normes légales parce que le BEI est le corps de police responsable d'une enquête, bien au contraire.

Depuis que je suis en poste, j'ai eu à mettre sur pied une organisation qui se devait de répondre aux attentes exprimées par la population tout en respectant les dispositions de la *Loi sur la police*, du *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* et du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*.

Le 26 juin 2016, lors de la mise en vigueur du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, plusieurs questions ont été soulevées quant à son application par les corps de police, les associations syndicales et la population. J'ai toujours appliqué ces dispositions dans le sens de ma compréhension du mandat reçu, à savoir faire des enquêtes complètes dans le respect des droits de toutes les personnes impliquées.

Tout au long de mon mandat, j'ai été en mesure de constater que certaines dispositions de la loi et des règlements étaient difficilement applicables, peu pratiques ou avaient été adoptées avec la vision que le mandat du BEI se limiterait au fil des années à assumer majoritairement des enquêtes indépendantes, telles que définies à l'origine par l'article 289.1, avec une unité d'enquête se limitant à moins de 20 enquêteurs.

Ce rapport se veut donc l'occasion de vous faire part de ces difficultés et de suggérer des correctifs.

4. Distinctions entre « enquête indépendante » et « allégation criminelle »

Dès le début de ses opérations, soit particulièrement en lien avec les enquêtes indépendantes, le BEI a fait l'objet d'attentes très élevées de la population. D'un autre côté, sa création a été vue avec appréhension par le milieu policier, qui y voyait (et certains membres y voient encore) une chasse aux sorcières.

Or, le BEI a adopté des valeurs d'impartialité, d'intégrité et de rigueur qu'il applique en enquêtant de manière à faire la lumière complète sur un événement et en colligeant la totalité des éléments de preuve, y compris les comptes rendus et déclarations des policiers, dans un rapport qu'il transmet, sans analyse ou recommandation, à un comité de procureurs aux poursuites criminelles et pénales créé spécialement pour analyser les dossiers d'enquête indépendante.

Ce sont ces procureurs du DPCP qui décident si des accusations criminelles doivent être portées contre un ou des policiers, en respectant la directive en vigueur⁵ au sein de leur organisation :

[...] le procureur doit être convaincu, sur le fondement de son analyse objective de la preuve, qu'un juge ou un jury impartial et bien instruit en droit pourrait raisonnablement conclure à la culpabilité du policier à l'égard de l'infraction révélée par la preuve. Dans son analyse, le procureur doit tenir compte de l'ensemble de la preuve admissible, des éléments qui peuvent influencer sur l'appréciation de sa fiabilité, des moyens de défense que le contrevenant pourrait vraisemblablement invoquer et de tout autre facteur qui pourrait avoir une incidence sur la perspective de condamnation (ex. : une violation à un droit garanti par la Charte canadienne des droits et libertés).

Ce mode d'analyse de la preuve est une exigence dont doit tenir compte un procureur au moment de décider de porter ou non des accusations contre toute personne susceptible d'être poursuivie pour une infraction au Québec, que ce soit un policier accusé au terme d'une enquête indépendante ou un citoyen poursuivi à la suite d'une enquête menée par un corps de police traditionnel.

C'est d'ailleurs ce que le DPCP explique dans les communiqués qu'il diffuse après avoir pris la décision de ne pas porter d'accusation dans un dossier⁶.

Par contre, même si nos valeurs et notre philosophie guident toutes nos enquêtes, la manière d'enquêter est différente selon qu'il s'agisse d'une enquête indépendante ou une allégation d'infraction criminelle. Cette différence ne semble pas être comprise par la population, alors qu'il s'agit d'un enjeu majeur.

En effet, dans le cas d'une allégation d'infraction criminelle, un citoyen dépose une plainte concernant un comportement précis et illégal d'un policier. Le policier est donc suspecté d'avoir commis une infraction criminelle. Le BEI doit, dès l'ouverture du dossier, respecter les exigences des articles 260 à 263 de la *Loi sur la police*⁷ ainsi que toutes les obligations légales s'appliquant à une enquête criminelle, comme tout autre corps de police.

En ce qui a trait aux enquêtes indépendantes, la situation diffère. Contrairement à l'image que la population se fait d'une enquête criminelle traditionnelle, il n'est pas question de partir d'un crime commis dont on connaît l'existence pour identifier un suspect et recueillir des preuves contre lui. Les acteurs et les grandes lignes de l'événement étant déjà connus, la seule question est de déterminer si une infraction criminelle a été commise ou non.

C'est ce travail qui est au cœur du mandat du BEI. Toutes les démarches d'enquête, que ce soit la prise de mesures sur une scène, les demandes d'expertises nécessaires, l'identification des témoins potentiels, le ratissage du secteur pour trouver des caméras de surveillance, les entrevues des policiers, etc, ont pour seul but de fournir aux procureurs un portrait de la situation aussi précis que la technologie et les méthodes d'enquête le permettent.

Nous n'avons pas à penser que les policiers ont commis une faute au moment de l'événement; nous n'avons qu'à nous demander si les critères justifiant le déclenchement d'une enquête indépendante sont satisfaits. En effet, le BEI enquête sur un événement et doit en déterminer la trame factuelle. Au moment où débute l'enquête, contrairement à l'enquête sur une allégation d'infraction criminelle, le policier n'est pas un suspect et il ne fait l'objet d'aucune allégation d'infraction criminelle. Il est un policier impliqué ou témoin au sens du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* dans un événement.

D'ailleurs, le DPCP reconnaît cette distinction dans son document « Lignes directrices du Directeur des poursuites criminelles et pénales concernant la publication des motifs de ne pas porter d'accusation » qui traite, aux paragraphes 20 et suivants, du cas particulier des enquêtes indépendantes, en indiquant que « *dans le cas où une enquête indépendante est tenue, il n'y a pas d'infraction alléguée* ».

6. www.dpcp.gouv.qc.ca/nouvelles/arch-communique-presse.aspx

7. Chapitre P-13.1

Cependant, si certains éléments de preuve obtenus au cours de l'enquête semblent démontrer qu'un policier pourrait avoir commis une infraction criminelle, les enquêteurs le considèrent immédiatement comme un suspect. Dès lors, un avis est transmis au ministère de la Sécurité publique pour l'en informer, conformément à l'obligation prévue à l'article 286 de la *Loi sur la police*, et les exigences des articles 260 à 263 de la *Loi sur la police* sont immédiatement respectées.

Quant au citoyen blessé dans une enquête indépendante, tout au long de notre enquête, ce sera un témoin, indépendamment du fait qu'il ait ou non commis une infraction criminelle au cours de son interaction avec les policiers ou avant celle-ci. Une enquête sur son comportement sera menée par les policiers responsables de l'enquête parallèle qui verront à présenter un rapport au DPCP qui déterminera si des accusations doivent être déposées contre lui, en respectant les principes énoncés ci-haut⁸. Je précise toutefois que le procureur du DPCP dont il est ici question n'est pas l'un de ceux qui font partie du comité créé pour analyser les dossiers d'enquête indépendante.

Plusieurs corps policiers ont critiqué le fait que le BEI traite le civil impliqué comme un témoin, sans mise en garde, ce qui a pour résultat que sa déclaration au BEI ne lui est pas opposable devant un tribunal. Personnellement, je crois que le rôle du BEI n'est pas d'aider ou de nuire à une enquête qu'un autre service de police pourrait mener sur le civil impliqué. J'ajoute même qu'il est très rare qu'un civil refuse de rencontrer les enquêteurs et de donner sa version des faits, une fois que la mission du BEI lui a été expliquée. Il est tout aussi rare que sa version diffère de celle des policiers. Il est également essentiel d'indiquer qu'à ce jour, aucun civil impliqué dans une enquête indépendante n'a échappé à la justice en raison de la tenue de cette dernière.

Le BEI n'a pas pour raison d'être que plus d'accusations soient portées contre des policiers, que ce soit dans les enquêtes indépendantes ou dans les allégations criminelles. Le BEI a été créé pour que ces enquêtes ne soient pas menées par un service de police traditionnel, pour éviter toute apparence de partialité. Il se doit donc de faire enquête de manière à obtenir l'ensemble des faits au dossier, qu'ils soient inculpatatoires ou disculpatoires envers les policiers.

5. Enjeux légaux

1) *Loi sur la police*

i) Définitions – article 289.1

Lors de l'étude détaillée du projet de loi 12, le ministre de la Sécurité publique d'alors avait indiqué que certaines notions mentionnées à l'article 289.1 seraient définies dans la réglementation à venir, afin de donner au législateur une certaine souplesse législative.

Ainsi, les définitions d'« intervention policière » et de « blessure grave » devaient être définies par règlement. Or, seule la notion de « blessure grave » l'a été, laissant sans explication la notion d'« intervention policière », ce qui a créé et crée toujours une certaine confusion parmi les directeurs de corps de police.

Notamment, la loi oblige actuellement le directeur d'un corps de police à aviser sans délai le BEI lorsqu'une personne décède, subit des blessures graves ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière, peu importe sa nature.

Dans un sens strict, un policier serait toujours en intervention policière au sens de l'article 289.1 à compter du moment où il quitte son port d'attache pour répondre à des appels ou pour effectuer de la patrouille.

Or, le rôle des policiers a considérablement évolué au fil des années et ils sont régulièrement appelés à agir à titre de premiers répondants pour des personnes en détresse, à utiliser le défibrillateur ou à administrer de la naloxone, etc. Il est inconcevable qu'un policier intervenant à ce titre soit l'objet d'une enquête du BEI alors qu'aucune enquête de nature criminelle ne serait automatiquement déclenchée si les premiers répondants étaient des ambulanciers ou des pompiers.

Je recommande d'exclure de la notion d'« intervention policière » toute intervention faite par un policier agissant strictement à titre de premier répondant.

De plus, pour une application uniforme de la loi, il est essentiel que des critères soient établis pour définir cette notion d'« intervention policière », notamment quant au degré d'interaction que doit avoir un policier avec la personne civile pour nécessiter le déclenchement d'une enquête indépendante.

De nombreuses enquêtes ont été déclenchées uniquement en raison de la présence physique du policier lorsqu'une personne décide de mettre fin à ses jours, sans qu'il y ait

eu quelque échange que ce soit entre cette personne et le policier. Le simple fait pour un policier d'allumer les gyrophares de son véhicule pour signifier à un automobiliste son intention de l'intercepter est-il suffisant pour déclencher une enquête indépendante si l'automobiliste décide d'accélérer et est impliqué plus tard dans un accident, sans qu'il y ait eu véritable poursuite ?

À ce jour, tous les événements qui nous sont rapportés sont évalués au cas par cas. Par contre, cette imprécision dans la Loi fait qu'il nous est impossible de certifier que tous les cas nous sont soumis puisque chaque directeur d'un corps de police peut interpréter une situation selon sa compréhension de la Loi.

Dans un souci d'efficacité et en absence de définition claire, j'ai eu à établir mes propres critères de déclenchement au regard de cette notion d'« intervention policière ». Toutefois, chaque situation est en une d'espèce et l'absence de définition claire pourrait causer des inégalités dans la prise de décision, tant au niveau des corps de police qu'au niveau du BEI.

Pour favoriser une gestion judicieuse des ressources et pour assurer la cohérence entre les décisions prises tant par les directeurs de corps de police que par le BEI, je recommande que la notion d'« intervention policière » soit définie par le législateur.

ii) Obligation du directeur d'aviser le BEI sans délai – article 289.2

Cet article impose au directeur du corps de police impliqué d'aviser sans délai le BEI d'un événement visé à l'article 289.1. Le directeur du corps de police qui contrevient à cet article est passible d'une amende de 500 \$ à 10 000 \$ en vertu de l'article 311 de la *Loi sur la police*.

Depuis le début des opérations du BEI, j'ai été en mesure de constater que plus le corps de police est imposant et présente une structure de commandement à plusieurs niveaux, plus les délais de communication avec le BEI sont longs et les informations transmises imprécises, ne serait-ce qu'en raison du « jeu du téléphone » entre les divers paliers. Je suis d'avis que la taille d'une organisation ne doit pas justifier à elle seule le retard de l'avis au BEI.

L'expérience des dernières années m'a également démontré que, trop souvent, le BEI est avisé de situations sans que les faits à l'origine de l'événement soient validés par les dirigeants des corps de police; il arrive aussi que les informations communiquées soient incomplètes ou carrément erronées, entraînant le déclenchement inutile d'enquêtes indépendantes.

La définition de « blessure grave » est également une des causes de l'allongement des délais. Je reviendrai sur ce sujet ultérieurement.

Il faut également tenir compte de la réalité des policiers qui doivent en tout premier lieu assurer la sécurité des personnes présentes, établir des mesures pour préserver la scène de l'événement et recueillir suffisamment d'informations pour permettre une décision éclairée quant à la nécessité de faire déclencher une enquête.

Cependant, lorsqu'il est avisé qu'un événement est susceptible d'être visé par l'article 289.1, mais qu'une incertitude demeure concernant certains faits, en plus de l'obligation d'aviser sans délai le BEI, le directeur devrait avoir l'obligation de prendre les mesures immédiates afin que la scène de l'événement soit sécurisée et de s'assurer que les obligations des policiers impliqués et témoins prévues au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* soient appliquées sur le champ, même si la décision de déclencher une enquête indépendante est en suspens jusqu'à ce que des informations plus précises soient obtenues.

Cette obligation éviterait de rendre caduc le déclenchement d'une enquête indépendante, puisque la scène de l'intervention ne pourrait pas être analysée et que les policiers impliqués et témoins auraient eu l'opportunité d'échanger entre eux des informations avant la rédaction de leur rapport respectif.

À ce sujet, pour éviter la transmission d'informations incomplètes, le BEI demande maintenant qu'on lui remette les rapports déjà faits sur l'événement avant de prendre une décision définitive sur le non-déclenchement d'une enquête. Les corps de police nous demandant fréquemment en vertu de quelle disposition ils devraient se soumettre à cette demande, il m'apparaît que cette obligation devrait être prévue au Règlement.

Je recommande que l'article 289.2 de la *Loi sur la police* soit modifié pour y inclure, outre l'obligation d'aviser sans délai le BEI, l'obligation de respecter les exigences du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise relativement à l'événement, après avoir fourni la documentation que le BEI jugera nécessaire.

iii) Élargissement du mandat et répercussions sur la structure administrative – article 289.5

Une des conséquences de l'élargissement du mandat initial a été l'accroissement nécessaire et rapide du personnel de l'unité d'enquête. Évidemment, cette situation a eu des répercussions importantes à certains égards, entre autres sur l'uniformisation des pratiques du Bureau, exigeant la création de postes de coordonnateurs, tel qu'indiqué au début de ce rapport.

En effet, le 26 juin 2016, l'unité d'enquête comptait 2 équipes de travail composées d'un superviseur et de 8 enquêteurs, dont 10 étaient d'ex-policiers et 8 n'avaient jamais été agents de la paix. Ces 2 équipes dépendaient directement de la direction.

À la date de la rédaction du présent rapport, le personnel est composé, dans les faits, de 2 coordonnateurs qui chapeautent 4 équipes de travail, soit 4 superviseurs et 38 enquêteurs, dont 22 sont d'ex-policiers et 22 n'ont jamais été agents de la paix. Au moment actuel, les 2 coordonnateurs et les 4 superviseurs ont exactement les mêmes conditions de travail, incluant le salaire, sous réserve de la déduction de l'équivalent de la moitié de leur rente de retraite.

Pour plus de précisions, les 2 coordonnateurs et les 4 superviseurs sont d'ex-policiers⁹. Donc, sur les 38 enquêteurs, 16 sont d'ex-policiers, dont 3 sont affectés à l'équipe des allégations et 2 autres, à l'enquête sur les fuites à l'UPAC¹⁰. Ces 2 dernières équipes comptent un total de 7 ex-civils. Cela laisse donc 11 ex-policiers et 15 ex-civils pour les 3 équipes affectées aux enquêtes indépendantes. Cela démontre que plus d'enquêteurs n'ayant jamais été agents de la paix sont responsables des démarches d'enquête lors des enquêtes indépendantes.

Or, la *Loi sur la police* a été adoptée en mai 2013 et prévoyait une structure efficace pour un bureau de 25 personnes, dont 18 enquêteurs, soit un directeur, un directeur adjoint, des superviseurs et des enquêteurs.

Malheureusement, considérant l'évolution du mandat et l'ajout nécessaire de personnel, cette structure enlève à la direction du BEI toute autonomie administrative dans l'organisation du travail, puisqu'elle nécessite un amendement législatif pour se concrétiser.

Le BEI étant un corps de police, il devrait avoir une structure en conséquence. D'ailleurs, depuis l'adoption le 14 février 2018 de la *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*¹¹, le BEI et l'UPAC sont tous deux des corps de police spécialisés alors que seule la structure du BEI est prévue.

Cela a une incidence majeure sur le personnel de l'unité d'enquête, comme je l'expliquerai ultérieurement.

Je recommande que la *Loi sur la police* prévoie pour le BEI une hiérarchie similaire à celle de la Sûreté du Québec, soit un système comprenant des officiers pour agir à titre de personnel d'encadrement¹².

9. Au fil des ans, nul doute que des ex-civils acquerront l'expérience nécessaire pour faire un travail de superviseur. Nous ne sommes toutefois pas encore tout-à-fait arrivés là.

10. Un chef d'équipe et huit enquêteurs contractuels y sont également affectés.

11. 2018, chapitre 1.

12. Supra, note 7, article 55.

iv) Sélection et nomination des membres de l'unité d'enquête – article 289.10 et Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes

Comme il a été mentionné au début de ce rapport, l'embauche des membres de l'unité d'enquête est régie par le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes*¹³, énonçant la manière de publier les appels de candidatures¹⁴, la documentation que doit faire parvenir tout candidat¹⁵, la composition du comité de sélection¹⁶, la possibilité de consultation¹⁷ ou d'imposer des mesures d'évaluation¹⁸, les critères sur lesquels le comité doit se baser pour déterminer l'aptitude d'un candidat¹⁹, etc.

À ce jour, trois appels de candidatures ont été publiés. En moyenne, 19 % (102 sur 533) des candidatures reçues proviennent d'ex-policiers. Cette situation inattendue découle du fait que les ex-policiers sont peu intéressés par les conditions de travail au BEI, ce qui peut être expliqué, notamment, par les horaires de travail (périodes de garde une semaine sur trois, non rémunérées) et les conditions salariales qui prévoient que leur salaire est réduit de l'équivalent de la moitié de leur rente de retraite. Plusieurs d'entre eux se retrouvent non seulement avec un salaire inférieur à celui de leurs collègues n'ayant jamais été agents de la paix, mais inférieur au minimum de l'échelle salariale applicable à leurs fonctions.

De plus, tout le personnel de l'unité d'enquête est nommé par le gouvernement, sur recommandation du directeur. Chacun est donc considéré comme un administrateur de l'État, ce qui, compte tenu de ses fonctions au BEI, n'est pas le cas. Il est titulaire d'un emploi supérieur, avec toutes les implications qui s'en suivent, y compris des mandats d'une durée maximale de cinq ans.

Ajoutons que de nombreuses répercussions découlent du statut de titulaire d'un emploi supérieur, que ce soit sur le plan de la lourdeur du processus de sélection et de nomination, des contrats de travail d'une durée maximale de cinq ans ou des coûts financiers (frais de déplacement plus élevés que pour les autres employés de l'État, régime de retraite des hauts fonctionnaires de l'État, allocation de transition pour tous les enquêteurs n'ayant pas un statut d'employé permanent de la fonction publique au moment de leur nomination, allocation de logement pour ceux dont le domicile habituel est à plus de 80 kilomètres de la région de Longueuil, etc.).

13. *Supra*, note 2.

14. *Supra*, note 2, article 3.

15. *Supra*, note 2, article 4.

16. *Supra*, note 2, article 7.

17. *Supra*, note 2, article 16.

18. *Supra*, note 2, article 13.

19. *Supra*, note 2, article 15.

Le statut de titulaire d'un emploi supérieur implique aussi l'impossibilité de remplacer un enquêteur qui s'absente à long terme, que ce soit pour une maladie, un congé de maternité ou de paternité, etc. Les procédures administratives visant à remplacer un enquêteur qui démissionne peuvent durer trois mois, malgré une liste de déclaration d'aptitudes permettant de pourvoir rapidement un poste. Pendant tout ce temps, le BEI fonctionne avec un personnel réduit, sans compter les vacances, les maladies à court terme, etc.

Le BEI compte maintenant 54 employés, excluant les 8 enquêteurs contractuels affectés au dossier spécial. De ces 54 employés, 46 sont des titulaires d'un emploi supérieur, incluant le directeur adjoint, Me Sylvain Ayotte, et la soussignée. Par comparaison, la SQ en compte 4²⁰, soit le directeur général (actuellement par intérim) et 3 directeurs adjoints.

Les 44 membres de l'unité d'enquête ont des contrats de travail individuels d'une durée de cinq ans. À l'exception de ceux qui sont tout en bas ou tout en haut de l'échelle salariale, personne n'a les mêmes conditions de travail, ce qui crée une insatisfaction généralisée parmi les enquêteurs. D'ailleurs, ils ont déposé une requête en accréditation syndicale qui a été plaidée le 9 avril dernier. Au moment de la rédaction de ce document, nous étions toujours en attente de la décision du Tribunal administratif du travail.

Étant retraits de leur carrière précédente, les ex-policiers sont plus âgés, certains ayant plus de 65 ans. Même dans les meilleures conditions, il est difficile de penser qu'ils feront plus de deux mandats de cinq ans. De plus, leur contrat stipule qu'ils ont droit à une allocation de transition à la fin de leur mandat. Cet avantage est retiré à tout titulaire d'un emploi supérieur qui choisirait de le quitter avant l'expiration de son contrat. Il y a donc fort à parier que plusieurs d'entre eux choisiront à l'automne 2020 de quitter leurs fonctions, pour éviter cette perte. On doit donc prévoir que le roulement de personnel des ex-policiers sera important au fil des années et que la situation sera récurrente.

Je me permettrai ici de citer le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption du Québec à la page 42 de son rapport d'activités pour l'année 2018-2019 déposé à l'Assemblée nationale le 13 juin dernier :

En outre, dans la mesure où il faut amener, à terme, des personnes possédant des expertises diverses à travailler de manière interprofessionnelle et interdisciplinaire, il faudra déterminer comment appliquer à l'UPAC les politiques générales gouvernementales d'embauche et de rémunération à la fois au regard des corps de police et de la fonction publique. Comme il a été dit au Comité, on ne peut se contenter de rêver que les gens constituant le personnel d'enquête spécialisé du CLCC-CPS accepteront de faire le même travail en ayant des conditions d'embauche et, surtout, des conditions de travail qui ne sont pas comparables entre corps d'employés qui exercent des fonctions identiques.

Ce passage s'applique également au BEI.

Certaines personnes qui occupent actuellement des emplois offrant une certaine sécurité d'emploi pourraient être moins intéressées par un poste contractuel, même de cinq ans, mais un mode d'embauche plus traditionnel pour les enquêteurs et les superviseurs ouvrirait la possibilité de faire carrière au BEI, sans compter qu'il y aurait possibilité de garder l'expertise acquise à grand prix par la formation et l'expérience au sein de l'organisme.

Je recommande que le législateur modifie l'article 289.10 de la *Loi sur la police et le Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* pour que les membres de l'unité d'enquête ne bénéficient plus du statut de titulaires d'un emploi supérieur, tant en ce qui a trait à leur processus de nomination qu'à leurs conditions de travail.

Je recommande que le gouvernement crée un nouveau corps d'emploi qui comprendrait tous les membres de l'unité d'enquête du BEI, indépendamment de leur expérience antérieure, dont les conditions de travail seraient similaires à celles d'autres corps de police.

Cela étant dit, j'ignore quelle sera la position du gouvernement relativement au personnel de l'UPAC. Le corps d'emploi auquel je faisais référence au précédent paragraphe pourrait, à mon avis, inclure les policiers qui y travailleront dans le futur. Il est difficile de concevoir que des personnes qui font le même genre de travail pour le même gouvernement et qui font toutes partie d'un corps de police spécialisé n'aient pas les mêmes conditions de travail. Ce corps d'emploi commun aurait pour avantage d'éviter les comparaisons entre les policiers et enquêteurs qui travaillent tous pour le même employeur et qui génèrent souvent des mécontentements.

La législation actuelle exige aussi que le directeur du BEI favorise la parité entre ex-policiers et personnes n'ayant jamais été agents de la paix au moment de faire des recommandations de nomination au gouvernement.

Considérant les difficultés d'embauche d'ex-policiers, le fait que le personnel en place acquiert au quotidien une expérience hautement pertinente et les coûts très importants de la formation, je suis d'avis que la détermination du ratio ex-policiers/ex-civils dans les différentes équipes devrait relever du directeur du BEI qui aura à évaluer son personnel en tenant compte de l'expérience pertinente de chacun, pour être en mesure de remplir efficacement la mission de l'organisme.

Je recommande que le législateur modifie l'article 289.10 de la *Loi sur la police* et l'article 22 du *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du BEI*²¹ pour ouvrir la possibilité d'avoir un maximum de 50 % d'ex-policiers, sans exiger que la parité soit favorisée.

v) Formation des membres de l'unité d'enquête – article 289.14 et *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes*

La formation des enquêteurs est également encadrée par le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes*²², adopté en 2014, soit avant l'élargissement du mandat légal du BEI. Cette formation est assurée par un microprogramme universitaire de 18 crédits, répartis entre une formation théorique et une formation plus pratique.

Il s'agit d'un enjeu majeur au BEI, pour plusieurs raisons. D'abord, son personnel enquêteur est composé d'ex-policiers et d'ex-civils, qui sont maintenant tous des agents de la paix et ont les pouvoirs et les devoirs attribués à ce statut.

Les ex-policiers sont tous des personnes de plus de 50 ans, retraitées d'un corps de police régulier après une carrière d'une durée d'au moins 30 ans. Leur formation date de plusieurs années et leur expérience de travail diffère grandement en fonction de l'organisme pour lequel ils travaillaient antérieurement ou même de la nature des dossiers sur lesquels ils enquêtaient. Les ex-civils proviennent de différents milieux et n'ont aucune expérience policière. Certains ont une expérience d'enquête en matière pénale, mais la grande majorité n'a jamais témoigné, rencontré de témoins, préparé un rapport d'enquête, analysé une scène, saisi des pièces, etc. Comme je l'ai déjà mentionné, les tribunaux n'abaisseront pas leurs critères parce qu'une enquête relève du BEI, et ce, avec raison.

Le premier défi majeur découle donc de la parité entre ex-civils et ex-policiers, alors qu'il faut enseigner à ces deux groupes de personnes à travailler ensemble, de la même manière, pour faire des enquêtes complètes, d'une façon qui sera acceptée par les tribunaux. Advenant le cas où le législateur décidait d'accepter ma recommandation relative à la question de la parité entre ex-policiers et ex-civils, l'enjeu devient tout aussi important, sinon encore plus, pour une raison évidente : transformer des gens sans expérience en enquêtes policières en professionnels de l'enquête.

Un deuxième enjeu est maintenant crucial : le Programme de formation de l'École nationale de police du Québec (ENPQ) est axé principalement sur le déroulement d'une enquête indépendante. Maintenant, le BEI a un important mandat en matière d'allégations criminelles, qui est un tout autre univers.

Le premier Programme de formation pour les enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes a été mis sur pied par l'ENPQ en 2015 et a été offert une première fois à compter de janvier 2016. Or, au fil du temps, le BEI a développé des façons de faire différentes des autres services policiers et a créé une panoplie de nouveaux outils de travail qui lui sont propres.

Une révision en profondeur de cette formation est donc en cours, pour la rendre conforme aux pratiques du BEI et préparer encore plus adéquatement les nouveaux enquêteurs à faire leur travail. Toutefois, de nombreux cours d'appoint ont été offerts à l'ensemble des enquêteurs, que ce soit en matière de connaissance des communautés autochtones, de manipulation et de conservation des pièces saisies, d'enquêtes faites à la demande d'un coroner, de prises de notes personnelles, etc.

À mon avis, certains de ces cours devraient faire partie de la formation de base, ce qui aurait certainement pour résultat d'allonger la période nécessaire pour bien former les enquêteurs relativement aux façons de faire de tous les services policiers en général et à celles du BEI en particulier. De manière à ne pas pénaliser indûment les opérations, la formation des enquêteurs devra se faire de manière non continue, probablement sur une plus longue période. Le mentorat deviendra donc un incontournable au BEI dans les prochaines années.

Un budget très important est alloué à la formation des enquêteurs et continuera à l'être au fil du temps, considérant l'obligation pour tous de débiter leur formation dans les 12 mois suivant leur entrée en fonction et de l'avoir terminée au plus tard 24 mois après cette date. Un enquêteur qui n'a pas terminé sa formation peut, malgré tout, agir à ce titre, mais il doit être supervisé par un autre enquêteur qui, lui, l'a terminée²³.

À ce chapitre, la récurrence de la formation est un enjeu tant pour l'ENPQ que pour le BEI. Les coûts inhérents font en sorte qu'il faut attendre d'avoir une cohorte d'un certain nombre d'enquêteurs pour justifier la tenue d'une nouvelle période de formation, ce qui amène de nombreux problèmes organisationnels, puisque les enquêteurs ne sont pas disponibles pour les enquêtes pendant cette période.

Considérant les contrats individuels de travail et le fait que la durée de la formation des membres de l'unité d'enquête s'allonge, la période au cours de laquelle l'enquêteur a tous les outils pour travailler est de plus en plus courte. Tant et aussi longtemps qu'il sera impossible aux membres de l'unité d'enquête de faire carrière au BEI à long terme, cette situation perdurera et n'est pas souhaitable.

Comme il est indiqué ci-dessus, des démarches sont en cours avec l'ENPQ pour bonifier le programme et le rendre encore mieux adapté aux différents besoins. D'entrée de jeu, les contraintes d'horaire de travail générées par une formation sur plusieurs semaines

23. *Supra*, note 2, article 25.

en continu font en sorte que cette formule devra être repensée. Les besoins devront être évalués en tenant compte du fait que les enquêteurs seront appelés à participer à des enquêtes dès leur entrée en fonction, alors que leur formation débutera plus tard.

Il est également illusoire de penser que le personnel embauché pour cinq ans demeurera à l'emploi de l'organisation pour toute cette période. Il y a inévitablement un certain roulement de personnel, en raison de démissions, de maladie à long terme, de congés de maternité ou de paternité, etc.

D'importantes décisions devront être prises rapidement à ce sujet. Est-il souhaitable que les ex-policiers et les ex-civils reçoivent exactement la même formation ? Pourrait-on prévoir des blocs s'adressant uniquement aux ex-civils ? Est-il souhaitable que les personnes embauchées pour travailler sur les enquêtes indépendantes et celles qui travailleront sur les allégations criminelles reçoivent exactement la même formation ? Est-il même souhaitable que la formule du microprogramme universitaire demeure, alors que ses contenus très stricts enlèvent beaucoup de souplesse à la formation ?

À ce jour, les délais prévus à l'article 25 du *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* ont presque toujours été respectés. J'ai toutefois dû prolonger ces délais de deux mois pour trois enquêteurs, considérant les difficultés rencontrées pour coordonner un cours avec les autorités universitaires. Actuellement, seuls les 12 enquêteurs entrés en fonction depuis mars 2019 n'ont pas terminé leur formation, mais ils l'ont tous débutée.

vi) Remise des rapports au DPCP – article 289.21

Tel que libellé, cet article impose au BEI de transmettre tout rapport au Directeur des poursuites criminelles et pénales lorsqu'une enquête est complétée. Cette exigence s'applique tant en matière d'enquête indépendante²⁴ qu'en matière d'allégation.

Cependant, dans les cas d'allégation d'infraction à caractère sexuel, le législateur, par souci d'efficacité, a permis que le directeur du BEI puisse clore un dossier, sans consultation du DPCP, lorsqu'il constate qu'il est en présence d'une allégation « frivole ou sans fondement ».

J'interprète les termes « frivole ou sans fondement » comme signifiant qu'une enquête a été menée et qu'il n'existe aucun élément de preuve démontrant qu'une infraction criminelle a été commise²⁵. Il ne s'agit aucunement de choisir de ne pas enquêter sur une plainte reçue ou encore de choisir entre deux versions.

24. Chapitre P-13.1, article 289.21.

25. Par exemple, un policier identifié par un plaignant était à l'extérieur du pays au moment des faits ou encore un plaignant indique aux enquêteurs du BEI que sa déclaration initiale était fausse. Par contre, une preuve contradictoire (la parole de l'un contre la parole de l'autre) ne signifie pas absence de preuve et ce dossier doit être transmis au DPCP.

Dans ces conditions, j'estime que ce pouvoir de mettre fin à une enquête est essentiel pour une saine administration de la justice, tout en rationalisant l'emploi des ressources humaines et financières tant au BEI qu'au DPCP.

Or, comme il a été indiqué précédemment, depuis le 17 septembre 2018, le BEI a le mandat d'enquêter sur tous les dossiers d'allégation criminelle portée contre un policier par un plaignant ou une victime autochtone. L'article 289.1, tel que libellé, ne permet pas au directeur du BEI de mettre fin à une enquête sur une allégation criminelle qui serait frivole ou sans fondement, sauf si elle est à caractère sexuel. Je ne vois aucune justification à cette différence.

Je recommande que le directeur du BEI puisse clore toute enquête sur une allégation criminelle de quelque nature que ce soit, s'il considère que la plainte est frivole ou sans fondement.

De la même manière, en matière d'enquête indépendante, actuellement, le BEI est dans l'obligation de compléter son enquête même si cette dernière révèle rapidement, sur la foi d'une preuve crédible et indépendante, qu'aucune action ou décision prise par un policier ne peut avoir contribué au décès ou aux blessures graves d'un citoyen. Pour des raisons évidentes, j'exclus les blessures par balle lors de tirs policiers.

La précédente situation se présente régulièrement lorsqu'une personne subit un malaise en détention relié à une condition médicale préexistante à son incarcération. Des enquêtes indépendantes ont été également déclenchées sur la foi d'informations policières, civiles ou médicales, qui se sont avérées erronées, sans qu'il existe de possibilité pour le BEI de mettre fin à son enquête.

L'expérience des trois dernières années démontre que des enquêtes doivent être complétées alors qu'il est clair, après quelques jours ou même parfois quelques heures, que les actions ou les décisions des policiers ne sont aucunement en lien avec les situations prévues à l'article 289.1²⁶.

Je recommande que le BEI puisse, sur la base d'un rapport intérimaire, consulter le DPCP sur la possibilité de mettre fin à une enquête indépendante, lorsque les faits démontrent, sur la foi d'une preuve indépendante et crédible, que les policiers impliqués n'ont pas contribué au décès ou aux blessures subies par un civil lors d'une intervention policière.

26. Par exemple, des citoyens disent qu'un accident mortel s'est produit au cours d'une poursuite policière. La vidéo enregistrée par une caméra de surveillance sur un bâtiment démontre qu'il n'y avait pas de poursuite et que le policier est arrivé sur les lieux 22 secondes après l'accident; dans certains cas, les informations médicales rapportent des blessures graves. Le temps de se déplacer et d'aller à l'hôpital pour en savoir plus, la personne blessée a obtenu son congé.

Dans les cas de décès, le BEI agit également en soutien au coroner qui a à faire enquête. Si l'enquête indépendante devait être rapidement close, le BEI aviserait le coroner de la fin de son enquête indépendante, mais continuerait à collaborer avec lui.

Le public serait également immédiatement avisé de cette décision ainsi que des faits la justifiant.

vii) Règlement sur la discipline interne – article 257

En vertu de l'article 257 de la *Loi sur la police*, le gouvernement doit adopter un règlement relatif à la discipline interne des membres d'un corps de police spécialisé sur la recommandation de son directeur.

Pour sa part, l'article 258 précise les objectifs d'un tel règlement de discipline interne, tout en définissant une structure minimale obligatoire quant à son contenu et aux sanctions possibles.

Or, comme il a été mentionné précédemment, le processus de nomination des enquêteurs du BEI a pour résultat de faire de chacun d'eux des administrateurs publics soumis au *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*²⁷ qui prévoit déjà un processus disciplinaire aux articles 37 et suivants et qui confère au secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs la compétence exclusive pour toute question concernant l'éthique et la déontologie des administrateurs publics.

Il est pour le moins surprenant que le directeur du BEI soit dans l'obligation de soumettre au gouvernement un règlement de discipline interne, comportant notamment des dispositions sur les normes de conduite des membres du BEI, l'assiduité, le comportement à l'interne et à l'externe ainsi que la probité, alors qu'il n'a aucune juridiction quant à son application, contrairement aux autres directeurs de corps de police du Québec. À ce jour, un tel règlement serait donc inapplicable.

Au surplus, dans un rapport présenté au ministre de la Sécurité publique le 30 novembre 2017, Me Michel Bouchard recommandait d'adopter un code de discipline applicable à l'ensemble des policiers et des agents de la paix du Québec²⁸. Je ne peux qu'être d'accord avec lui, en partant du principe qu'un même comportement doit être inacceptable dans tous les services de police.

27. RLRQ c. M-30, r.1.

28. Rapport d'enquête administrative sur la Division des affaires internes du Service de police de la Ville de Montréal, recommandation n° 3.

Advenant le cas où le gouvernement décidait de ne pas donner suite à ma recommandation concernant le statut de titulaires d'un emploi supérieur des enquêteurs et à celle de Me Bouchard mentionnée au paragraphe précédent, je recommande de modifier l'article 257 afin de spécifier que, pour ce chapitre de la *Loi sur la police*, le directeur du corps de police spécialisé est l'autorité compétente pour agir, malgré l'article 37 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*.

viii) Code de déontologie policière

En plus du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, tous les membres de l'unité d'enquête doivent prêter les serments prévus aux annexes A et B de la *Loi sur la police*, à savoir le serment professionnel et le serment de discrétion, au moment de leur entrée en fonction.

En ce qui concerne le serment professionnel, chacun déclare qu'il remplira les devoirs de sa charge avec honnêteté et justice et en conformité avec le Code de déontologie des policiers du Québec. Pour certains, ce serment confirme que les dispositions prévues aux articles 126 et suivants de la loi s'appliquent aux membres du BEI, en utilisant toutefois pour ce faire une disposition interprétative de la loi, à savoir l'article 354.

Bien que tous les enquêteurs du BEI aient prêté serment de bonne grâce et agissent en conformité avec les dispositions du Code de déontologie, je suis loin d'être convaincue que cette interprétation puisse donner juridiction au Commissaire à la déontologie policière et au Comité de déontologie policière.

L'article 126 de la loi a été amendé en 2018. Il énumère de façon spécifique les personnes qui sont assujetties au Code de déontologie policière, notamment tout agent de la paix au sens de l'article 14 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (UPAC), tout en ignorant les enquêteurs du BEI. Je ne peux que m'interroger sur la volonté réelle du législateur d'assujettir les enquêteurs du BEI à ce code de déontologie.

Comme le législateur ne parle pas pour ne rien dire et que tous les membres du BEI ont prêté serment, je recommande que l'article 126 de la *Loi sur la police* soit modifié afin d'inclure expressément tous les membres du BEI dans l'énumération prévue à cet article.

2) Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes

Ce règlement encadre le travail du BEI lors de la tenue d'une enquête indépendante ainsi que les obligations de tous les acteurs lors d'une enquête, à savoir le directeur du corps de police impliqué, les policiers impliqués et les policiers témoins, les enquêteurs du BEI et son directeur. Il s'applique donc uniquement dans le cas des enquêtes indépendantes et non dans les enquêtes sur les allégations criminelles.

Ce règlement est entré en vigueur le 26 juin 2016, simultanément avec l'entrée en activité du BEI. Il a fait l'objet de nombreux commentaires de la part du public en général, de certains organismes et des représentants des syndicats policiers du Québec. D'ailleurs, au moment de la rédaction du présent rapport, les syndicats représentant les policiers municipaux du Québec ont déposé en Cour supérieure un pourvoi en contrôle judiciaire demandant de le déclarer inconstitutionnel, visant à obtenir un jugement déclaratoire concernant les droits et obligations des policiers municipaux et les pouvoirs et obligations du Bureau des enquêtes indépendantes.

Malgré tout, jusqu'à maintenant, de manière générale, les policiers impliqués dans les enquêtes se sont montrés collaborateurs. Malgré leur attitude positive et indépendamment des conclusions recherchées par la procédure judiciaire déposée par les syndicats de policiers municipaux, je crois que certaines modifications devraient être apportées à ce règlement afin de clarifier certaines situations.

i) Article 1 – Obligations des policiers

(1) Rapport sans influence

Le policier impliqué et le policier témoin ont l'obligation de rédiger de manière indépendante, notamment sans consultation et sans influence, un compte rendu exact, détaillé et exhaustif portant notamment sur les faits survenus.

Si la décision de *Wood c. Shaeffer*²⁹ a réglé la question de l'assistance au moment de la rédaction du compte rendu en interdisant la consultation d'un avocat ou du conseiller syndical, pour certains, la notion « d'influence » demeure non définie et a fait l'objet de controverses lors de certaines enquêtes.

Selon ce jugement, le compte rendu doit être fait selon les souvenirs du policier et relater sa perception personnelle des faits. Il m'est donc apparu évident qu'il ne peut consulter les ondes radio et les vidéos de caméras de surveillance qui sont des éléments qui peuvent contaminer ses propres souvenirs et qui sont susceptibles de contenir des informations dont il n'avait pas connaissance au moment de l'événement.

D'ailleurs, comment concilier le fait que les policiers impliqués et témoins ont l'interdiction de se parler au sujet de l'événement avant d'avoir rédigé leur compte rendu et d'avoir rencontré le BEI avec le fait qu'ils auraient accès aux cartes d'appel qui reprennent les propos qui ont été dits sur les ondes par tous et aux images et enregistrements audios de tous les policiers tout au long de l'événement ?

Je recommande que le 2^e alinéa de l'article 1 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* soit modifié après l'expression «notamment sans consultation et sans influence» pour inclure «entre autres, sans consultation des cartes d'appel, des ondes radio et des vidéos de surveillance».

(2) Rencontre des enquêteurs du BEI et disponibilité

Lors du dépôt du projet de *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, plusieurs mémoires ont été déposés exigeant que le règlement prévoie spécifiquement l'obligation pour les policiers de répondre aux questions des enquêteurs du BEI, et ce, dans le but de donner un sens à cette disposition.

Quelques jours avant la mise en application de ce règlement, j'avais avisé les différentes organisations syndicales que je considérais que cet alinéa jumelé avec le devoir pour un policier impliqué ou témoin de rester disponible aux fins de l'enquête devait être interprété comme obligeant le policier à répondre aux questions des enquêteurs du BEI. Sinon, que voudraient dire les termes «rester disponible» ?

Je crois important de rappeler qu'en vertu des lois applicables au Canada, à compter du moment où un policier a l'obligation de fournir un compte rendu de l'événement, ledit rapport et ce qui en découle lui sont inopposables devant un tribunal, puisque n'ayant pas été faits de manière libre et volontaire.

En trois ans d'opération, peu de policiers ont refusé de répondre aux questions du BEI, mais certains se sont présentés en mentionnant que leurs rapports étaient complets, qu'ils n'avaient rien à ajouter même si des imprécisions et des oublis sur des points importants leur étaient signalés par les enquêteurs du BEI.

Dans ces cas, j'ai avisé leur directeur que je considérais que ces policiers n'avaient pas respecté leur obligation prévue au règlement, conformément à l'article 5, alinéa 2. Actuellement, comme il le sera mentionné, le non-respect par un policier de ses obligations n'est soumis à aucune sanction pénale et seul son directeur peut le citer en discipline, s'il le juge opportun.

Afin d'éviter toute ambiguïté quant aux obligations des policiers impliqués et témoins, je recommande d'ajouter à la fin du 4^e alinéa de l'article 1 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* la mention «et ait répondu à leurs questions».

ii) Article 2 – Blessure grave

Depuis le début des activités du BEI, la définition de « blessure grave » est sans contredit la notion qui a posé la plus grande difficulté.

Dans le but de clarifier et de faciliter l'application de cette définition, le ministère de la Sécurité publique, en prévision du début des activités du BEI, avait précisé certaines situations qui, selon lui, étaient susceptibles de constituer une blessure grave au sens du règlement et en avait avisé les différents corps de police. Ainsi, à titre d'exemple, une intervention de maintien en vie comme une réanimation cardiorespiratoire constitue une blessure grave, même si la personne survit et qu'il n'en résulte aucune séquelle.

Comme je l'ai mentionné précédemment, la loi exige que le directeur d'un corps de police avise sans délai le BEI lorsqu'il est en présence d'une blessure grave pouvant entraîner des conséquences physiques importantes, sans qu'il soit nécessairement en possession d'un diagnostic médical permettant d'en tirer cette conclusion. À quelques reprises, des enquêtes ont été déclenchées en raison d'un traumatisme crânien qualifié d'important alors que, dans les faits, la personne avait reçu son congé de l'hôpital avant l'arrivée des enquêteurs du BEI.

À l'autre bout du spectre, des enquêtes ont été déclenchées plusieurs jours ou plusieurs semaines plus tard, en raison d'une détérioration subite de l'état de santé du civil alors que rien ne laissait présager cette situation. L'application du règlement dans cette situation devient inefficace, les policiers ayant déjà fait leur rapport sur cet événement, la scène ayant disparu, etc.

Cependant, à plusieurs reprises, j'ai constaté dans les rapports soumis que le critère qui avait été considéré par certains corps policiers pour la prise de décision concernant la nécessité d'aviser le BEI était de savoir si on craignait pour la vie de la personne civile, qui semble être le critère qui était appliqué avant l'adoption du règlement.

Compte tenu des conséquences importantes pour toutes les personnes impliquées, je considère que cette définition de « blessure grave » devrait être précisée par l'élaboration d'une liste précise de blessures qui seraient considérées comme des blessures graves, tout en modifiant l'obligation du directeur du corps de police comme je l'ai exprimé dans mes commentaires relatifs à l'article 289.2.

iii) Article 9 – Les délais

Le paragraphe 2 de l'article 1 du règlement accorde aux policiers témoins et impliqués un délai de 24 heures suivant l'événement pour rédiger et remettre leur compte rendu aux enquêteurs du BEI.

Rien dans la réglementation ne permet au BEI d'exiger la production de ce type de rapport avant l'expiration de ce délai. Pour le BEI, l'analyse de tous les rapports constitue une

étape essentielle afin que l'enquêteur principal au dossier puisse déterminer et confirmer le statut du policier présent sur les lieux lors de l'événement.

Lorsque les statuts des policiers sont déterminés, les enquêteurs du BEI ont l'obligation de rencontrer tous les policiers témoins dans un délai de 24 heures suivant leur arrivée sur les lieux de l'événement et un délai de 48 heures en ce qui concerne les policiers impliqués.

Cette situation est pour le moins problématique lorsque l'événement se produit dans un endroit rapidement accessible comme dans la région de Montréal. Même si les enquêteurs arrivent sur les lieux à 14 h pour un événement survenu à 12 h, ils pourraient devoir attendre pendant 22 heures sans avoir reçu le moindre rapport des policiers présents lors de l'événement. Ils seraient alors dans l'obligation de déterminer le statut de tous les policiers présents lors de l'événement et de rencontrer tous les policiers témoins dans un délai de 2 heures.

D'aucuns diront que le directeur du BEI peut prolonger ce délai. J'ai toujours compris cette possibilité comme ne devant pas devenir la norme. Si le délai est inapplicable dans quelques régions du Québec, il devrait être revu, d'autant plus que rien n'empêche que les policiers soient rencontrés avant l'expiration desdits délais.

La détermination du statut des policiers est une étape importante pour les policiers et peut être lourde de conséquences, notamment pour le policier impliqué. Les policiers ont droit aux délais fixés par le règlement et, bien que généralement les rapports nous soient remis assez rapidement, il est arrivé trop souvent que les enquêteurs aient été dans l'obligation d'agir dans la précipitation.

Une certaine partie du travail d'enquête peut et est effectué à l'intérieur de ce délai de 24 heures, comme l'analyse de la scène, la recherche de caméras vidéo, etc., mais le véritable travail d'enquête ne peut s'accomplir sans que les enquêteurs aient tous les éléments en main, que ce soit les comptes rendus des policiers ou les déclarations des témoins civils.

Dans un souci d'efficacité et de respect tant pour les policiers impliqués et témoins dans un événement que pour les enquêteurs du BEI, je recommande que l'article 9 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* soit modifié pour que le calcul des délais de 24 et 48 heures pour la rencontre avec les policiers impliqués et témoins ne débute qu'à compter du moment où le BEI est en possession de tous les rapports des policiers présents sur les lieux de l'événement.

6. Perceptions

Au fil du temps, des commentaires négatifs ont circulé au sein de la population sur divers sujets concernant le BEI. Ce rapport est donc l'occasion d'expliquer ma position sur ceux-ci.

1) Nombre d'ex-policiers au sein du BEI

Plusieurs critiques récurrentes sont faites quant au nombre d'ex-policiers au sein du BEI. À mon avis, au moment de l'adoption de la Loi, le législateur a choisi la formule la meilleure pour faire en sorte que, dès la première enquête, les personnes impliquées dans une enquête indépendante soient en mesure de recevoir un traitement adéquat et professionnel de la part du corps de police enquêteur.

Avant l'entrée en activité du BEI, les enquêtes indépendantes étaient menées par les divisions des crimes majeurs dans les trois principaux corps de police, soit la Sûreté du Québec, le Service de police de la Ville de Montréal et le Service de police de la Ville de Québec. Cela donne une excellente indication de l'importance de ces dossiers, tant pour les civils impliqués que pour les policiers.

Or, pour faire partie de ces unités, un policier doit avoir cumulé de nombreuses années de service. Était-il logique de penser que des personnes sans aucune expérience policière puissent atteindre un niveau de compétence aussi élevé, même après la meilleure des formations ? La méthode d'apprentissage « essais-erreurs » n'était pas une option.

Je considère que l'absence d'ex-policiers aurait eu pour résultat de miner complètement la crédibilité du BEI auprès de tous, tant la population que la communauté policière. Évidemment, l'écoulement du temps et l'expérience feront en sorte que le BEI pourra compter plus de personnes n'ayant jamais été agents de la paix, si le législateur choisit de modifier le règlement pour ouvrir la possibilité d'avoir un maximum de 50 % d'ex-policiers, sans exiger que la parité soit favorisée, comme je le suggère dans ce rapport.

2) Représentativité des minorités

D'autres voix ont indiqué que la représentativité des minorités était insuffisante. Or, comme il a été expliqué plus haut dans ce document, le processus d'embauche est régi par la *Loi sur la police*³⁰ et par le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation*

des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes³¹. Les personnes qui choisissent de poser leur candidature doivent donc satisfaire aux critères prévus par le législateur. Considérant l'importance du travail, je privilégie la compétence comme premier critère, suivie par l'impartialité et la rigueur. Je suis d'ailleurs fière d'indiquer que plus de 18 % des 44 membres de l'unité d'enquête proviennent de différents groupes ethnoculturels qui, outre l'anglais et le français, sont à même de communiquer en 9 langues différentes. Ces compétences ont d'ailleurs été utiles lors de certaines enquêtes, permettant aux enquêteurs de discuter avec les témoins eux-mêmes, sans devoir retenir les services de traducteurs.

3) Absence de transparence du BEI

Plusieurs commentaires négatifs ont été publiés dernièrement concernant ce que certains considèrent comme une absence de transparence du BEI, en grande majorité des familles endeuillées qui réclament l'accès au rapport du BEI relatif à l'événement dans lequel leur proche a été impliqué.

Il est donc essentiel de savoir que, dans tous les cas impliquant un décès et conformément à la *Loi sur la police*³², le BEI doit transmettre son rapport au Bureau du coroner; c'est donc la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* (LRCCD)³³ qui s'applique.

Or, selon l'article 93 de cette loi, le rapport d'un agent de la paix qui a procédé à une enquête sur le décès d'une personne, donc le rapport d'enquête du BEI, constitue l'une des annexes au rapport du coroner.

L'article 96 dit que le rapport du coroner est public, à l'exception des documents qui y sont annexés, et les articles 100 et 101 prévoient que ce rapport ne peut être publié, diffusé, consulté ou transmis sans la permission expresse du ministre de la Sécurité publique.

Le BEI étant un corps de police spécialisé, il se doit de respecter la loi³⁴. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas rendre nos rapports publics ni les remettre à la famille endeuillée, même si nous compatissons pour leur perte et comprenons leur besoin de savoir.

Toutes les informations qu'il nous est possible de rendre publiques sont transmises à la famille. En effet, les choses ont bien évolué depuis l'entrée en activité du BEI. Les communications avec le civil impliqué ou sa famille et celles avec le public sont encadrées par le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes*

31. Supra, note 2.

32. Supra, note 7, art. 289.21.

33. Chapitre R-0.2.

34. Supra, note 7, art. 89.2.

*indépendantes*³⁵. Des enquêteurs sont désignés dans toute enquête pour être en contact avec les personnes impliquées ou leur famille, s'il y a décès.

Nous avons également mis sur pied des canaux de communication en utilisant le Web pour informer adéquatement le public du début d'une enquête, des faits qui sont portés à notre connaissance en tout début d'enquête et du moment où le rapport est déposé au DPCP. Un bilan est également rédigé quand le dossier est terminé, précisant de quoi était constitué le rapport et le respect ou non du Règlement.

De plus, le DPCP rencontre la famille des civils décédés et publie un communiqué dans tous les dossiers où il choisit de ne pas déposer d'accusation contre les policiers dans lequel il relate les faits au dossier et explique les raisons pour lesquelles il choisit de ne pas déposer d'accusation contre un policier³⁶. Il s'est d'ailleurs doté de lignes directrices concernant la publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation³⁷ traitant particulièrement du cas des enquêtes indépendantes.

Dans ces lignes directrices, le DPCP rappelle cependant d'autres considérations en cette matière, notamment :

- › le devoir de respecter la vie privée, la sécurité et les autres intérêts légitimes des victimes et des témoins;
- › le principe de la présomption d'innocence et l'obligation de ne pas porter indûment atteinte à la vie privée ou à la réputation des personnes suspectées d'infractions qui ne sont finalement pas accusées, en raison, par exemple, de l'insuffisance de la preuve;
- › les règles de confidentialité prescrites par la loi et les tribunaux;
- › les autres procédures judiciaires pendantes en lien avec les événements, le cas échéant.

Il faut donc comprendre que la notion de « transparence » doit être interprétée en tenant compte des lois en vigueur et que « transparence » ne signifie pas que tout ce qui existe sur un sujet doit être rendu public. Le BEI transmet toutes les informations qu'il a légalement le droit de rendre publiques, dans le respect des personnes concernées, qu'elles soient des civils ou des policiers.

35. *Supra*, note 3, articles 10, 11 et 12.

36. Directive POL-1 du DPCP, <http://www.dpcp.gouv.qc.ca/ressources/pdf/envoi/POL-1.pdf>

37. www.dpcp.gouv.qc.ca/ressources/pdf/Lignes_directrices.pdf

4) Statistiques

Qu'en est-il des dossiers ouverts par le BEI ?

En date du 8 juillet 2019, le BEI avait ouvert 132 dossiers d'enquête indépendante depuis le 26 juin 2016. De ce nombre, 94 rapports d'enquête ont été transmis au DPCP qui a décidé de ne pas porter d'accusation contre les policiers dans 75 dossiers. Les 19 autres dossiers sont toujours à l'étude, alors que 38 dossiers font encore l'objet d'une enquête au BEI.

Sur les 94 dossiers transmis au DPCP au moment de la rédaction du présent rapport, seuls 3 compléments d'enquêtes ont été demandés par les procureurs. J'y vois la démonstration que les enquêtes menées par le BEI sont complètes et rigoureuses, à la satisfaction du DPCP. Alors que la qualité des rapports fournis au DPCP est un indicateur de succès à mes yeux, le nombre d'accusations portées ne l'est pas.

En ce qui concerne les allégations criminelles, en date du 8 juillet 2019, le BEI avait ouvert 76 dossiers depuis novembre 2016, en excluant l'enquête concernant les fuites à l'UPAC. Ils se répartissent comme suit :

- › 33 dossiers sont toujours sous enquête au BEI
- › 27 dossiers ont été soumis au DPCP qui a décidé de ne pas porter d'accusation
- › 9 dossiers ont été fermés par la soussignée, parce que la plainte était frivole ou sans fondement, selon les paramètres précédemment expliqués
- › 1 dossier est toujours à l'étude au DPCP
- › 4 dossiers étaient hors mandat et ont donc été transmis au corps de police ayant juridiction
- › Le DPCP a porté des accusations contre 1 policier dans 2 événements distincts.

Au cours des derniers mois, plusieurs médias ont indiqué que le BEI avait un taux de mise en accusation de 0 %, contrairement à ce qui se passe dans les autres provinces, ce qui est exact dans le cas des enquêtes indépendantes, alors que 2 policiers ont été accusés dans des dossiers d'allégations d'infraction criminelle.

Il faut donc remettre les choses en perspective. D'entrée de jeu, un taux de mises en accusation n'est pas un taux de condamnation. Prétendre que le taux de mises en accusation devrait faire office de mesure de réussite ou d'indicateur de succès dans le cas des enquêtes indépendantes serait illogique et tendancieux pour un bureau qui se doit avant tout d'être impartial.

De plus, seuls la Colombie-Britannique (IIO)³⁸ et le Québec ont un système d'autorisation par des procureurs. Dans toutes les autres provinces, ce sont les services policiers qui autorisent et déposent les accusations. Or, il arrive que les procureurs qui s'approprient un dossier par la suite refusent de poursuivre les procédures.

Personnellement, je suis d'avis que, quel que soit le statut d'une personne, elle n'a pas à comparaître devant les tribunaux déjà surchargés si, d'entrée de jeu, il est démontré qu'elle n'a pas commis d'infraction criminelle.

En effet, il faut savoir que le Québec est la seule province dans laquelle les policiers impliqués et témoins au sens du règlement dans une enquête indépendante ont l'obligation de fournir leur rapport au corps de police enquêteur. Dans les autres provinces, le poursuivant ne connaît habituellement pas la version du policier avant son témoignage au procès.

Or, comme il l'a été indiqué précédemment, dans son analyse, le procureur doit tenir compte de l'ensemble de la preuve admissible, des éléments qui peuvent influencer sur l'appréciation de sa fiabilité, des moyens de défense que le contrevenant pourrait vraisemblablement invoquer (je souligne) et de tout autre facteur qui pourrait avoir une incidence sur la perspective de condamnation (ex. : une violation à un droit garanti par la Charte canadienne des droits et libertés).

C'est grâce au travail du BEI que les procureurs du DPCP peuvent prendre une décision éclairée à savoir si des accusations devraient être portées contre les policiers suite à une enquête indépendante. À compter du moment où le procureur connaît la version du policier, il doit en tenir compte dans la décision de porter ou non des accusations.

Et, bien qu'au cours de toutes ces années, les procureurs ne connaissaient pas cette version, en 18 ans, soit entre 1999 et le 26 juin 2016, il n'y a que 10 policiers qui ont été mis en accusation³⁹, dont aucun au cours des 5 années de 2004 à 2008.

Je rappelle que le droit criminel n'a pas été modifié le 26 juin 2016, quand le BEI est entré en activité.

En conséquence, quand on considère les obligations qui incombent aux policiers lors d'une enquête indépendante et celles imposées aux procureurs qui analysent les éléments de preuve admissibles contre ces policiers, pourrait-on penser que moins de policiers seront accusés au fil des années à la suite d'une enquête indépendante ?

Je suis convaincue que telle n'était pas l'intention du législateur qui a voulu un système où les policiers doivent rendre compte de leurs actions, comme le souhaitait la population.

38. Le IIO peut choisir de fermer des enquêtes à son niveau s'il considère qu'aucune infraction criminelle n'a été commise par le policier

39. www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/quebec/encadrement-police/enquete-independante.html#c13217

Mais, encore une fois, la raison d'être de l'organisme n'est pas d'augmenter le nombre de policiers accusés, pas plus que de le réduire. Tant les citoyens que les membres des forces de l'ordre ont droit à un traitement juste, ce que j'ai tenté d'ériger en système au Bureau des enquêtes indépendantes. Dès le départ, j'ai insisté pour que les policiers et les civils soient traités de la même manière, dans le respect de leurs droits.

Il est important de rappeler que dans toute enquête indépendante, le mandat du BEI est de faire la lumière de façon rigoureuse et indépendante sur l'événement sous enquête afin de présenter au DPCP l'ensemble des éléments requis pour prendre une décision éclairée.

Lorsque le DPCP annonce dans un dossier d'enquête indépendante que les policiers impliqués n'ont commis aucune infraction criminelle, ce n'est pas un désaveu des efforts déployés par les membres du BEI ou de la qualité de leur travail. Au contraire, cette décision est prise de façon éclairée grâce au rapport produit par le Bureau.

Par ailleurs, d'autres facteurs interviennent dans la lecture des statistiques en matière de mise en accusation des policiers dans les autres provinces, ne serait-ce que le fait que tous les organismes provinciaux ont des sphères d'activités et des mandats différents. Pour la majorité d'entre eux, les statistiques apparaissant sur leur site Web ne différencient pas les accusations portées à la suite d'une enquête indépendante de celles portant sur une allégation criminelle. Dans certains cas, il s'agit même d'événements survenus alors que le policier n'était pas en service, que l'on parle de violence conjugale, de conduite avec les capacités affaiblies, de délit de fuite, de trafic de drogues, d'infraction au Code de la sécurité routière, etc.

Il est donc fort hasardeux de comparer les statistiques des provinces entre elles et de ne pas tenir compte de toutes les différences qui existent, tant dans leur mandat que dans leur façon de faire.

7. Conclusion

Il était de ma responsabilité, en tant que première directrice, de mettre le BEI sur pied et de le rendre opérationnel. C'est chose faite. Néanmoins, il est impossible de dire qu'après trois ans d'activités, le BEI a atteint sa vitesse de croisière.

J'ai utilisé mon expérience antérieure en droit criminel et ma connaissance des milieux policiers pour tenter de faire du BEI un organisme impartial, sans parti pris et compétent.

Même si des difficultés inhérentes à la législation rendent plus ardue la gestion du corps de police spécialisé qu'est le BEI, il ne faut pas y voir la preuve qu'il n'a pas été en mesure de remplir sa mission. Au contraire, depuis son entrée en activité, le BEI s'est doté de procédures rigoureuses et s'est adapté le mieux possible à l'élargissement de son mandat.

Mes exigences envers les membres de l'unité d'enquête ont été élevées, peut-être trop, diront certains. Malgré tout, ils se sont tous investis pour en faire un organisme performant. C'est leur travail quotidien qui fait du BEI ce qu'il est. Je ne peux que les en remercier.

Idéalement, un organisme d'enquête tel que le BEI n'aurait pas sa raison d'être si notre société était parfaite. Malheureusement, même en considérant uniquement les problèmes de santé mentale et de toxicomanie, les policiers ont à intervenir dans une multitude de situations souvent complexes, amenant des conséquences importantes tant pour la population que pour les forces de l'ordre.

D'ailleurs, la situation des suicides en présence de policiers m'interpelle particulièrement. Le policier qui intervient à la suite d'un appel concernant une personne suicidaire a-t-il tous les outils nécessaires pour agir adéquatement afin d'éviter un décès ? La mission première des policiers est de sauver une vie. Comment ? Si la personne suicidaire est seule, doit-on intervenir en utilisant la force ? Dans certains cas, il arrive que la personne ait même manifesté auprès de ses proches son intention d'utiliser les policiers pour se suicider. Que devraient faire les policiers dans une telle situation ? Plusieurs enquêtes m'ont amenée à me poser cette question à laquelle je n'ai pas de réponse, même s'il est évident pour moi qu'il s'agit d'un enjeu lié à la formation. À mon avis, le sujet mérite qu'une réflexion en profondeur soit faite.

Quant à moi, je quitterai mes fonctions dans les prochains mois, à la fin de mon mandat. Je pense que l'impartialité et l'indépendance du BEI seront mises à rude épreuve dans les prochaines années. Il appartiendra au gouvernement et aux futurs dirigeants de l'organisme de décider si la formule actuelle convient ou si des modifications doivent être apportées tant au niveau législatif que dans la philosophie avec laquelle j'ai travaillé depuis le 12 janvier 2015.

Même si la tâche n'est pas terminée et que d'autres changements sont à prévoir, j'ai fait en sorte que le BEI soit en mesure de fonctionner. Il reste maintenant à solidifier sa culture pour qu'elle perdure dans le temps. Ça ne sera pas facile, puisqu'il s'agit de modifier des mentalités, des perceptions et des attentes, tant à l'interne qu'à l'externe. Un contrôle constant et très strict sera nécessaire.



Recommandations

1. Je recommande d'exclure de la notion d'« intervention policière » toute intervention faite par un policier agissant strictement à titre de premier répondant.
2. Pour favoriser une gestion judicieuse des ressources et pour assurer la cohérence entre les décisions prises tant par les directeurs de corps de police que par le BEI, je recommande que la notion d'« intervention policière » soit définie par le législateur.
3. Je recommande que l'article 289.2 de la *Loi sur la police* soit modifié pour y inclure, outre l'obligation d'aviser sans délai le BEI, l'obligation de respecter les exigences du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise relativement à l'événement, après avoir fourni la documentation que le BEI jugera nécessaire.
4. Je recommande que la *Loi sur la police* prévoie pour le BEI une hiérarchie similaire à celle de la Sûreté du Québec, soit un système comprenant des officiers pour agir à titre de personnel d'encadrement.
5. Je recommande que le législateur modifie l'article 289.10 de la *Loi sur la police* et le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* pour que les membres de l'unité d'enquête ne bénéficient plus du statut de titulaires d'un emploi supérieur, tant en ce qui a trait à leur processus de nomination qu'à leurs conditions de travail.
6. Je recommande que le gouvernement crée un nouveau corps d'emploi qui comprendrait tous les membres de l'unité d'enquête du BEI, indépendamment de leur expérience antérieure, dont les conditions de travail seraient similaires à celles d'autres corps de police.
7. Je recommande que le législateur modifie l'article 289.10 de la *Loi sur la police* et l'article 22 du *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du BEI* pour ouvrir la possibilité d'avoir un maximum de 50 % d'ex-policiers, sans exiger que la parité soit favorisée.
8. Je recommande que le directeur du BEI puisse clore toute enquête sur une allégation criminelle de quelque nature que ce soit, s'il considère que la plainte est frivole ou sans fondement.
9. Je recommande que le BEI puisse, sur la base d'un rapport intérimaire, consulter le DPCP sur la possibilité de mettre fin à une enquête indépendante, lorsque les faits démontrent, sur la foi d'une preuve indépendante et crédible, que les policiers impliqués n'ont pas contribué au décès ou aux blessures subies par un civil lors d'une intervention policière.

10. Advenant le cas où le gouvernement décidait de ne pas donner suite à ma recommandation concernant le statut de titulaires d'un emploi supérieur des enquêteurs et à celle de Me Bouchard mentionnée au paragraphe précédent, je recommande de modifier l'article 257 afin de spécifier que, pour ce chapitre de la *Loi sur la police*, le directeur du corps de police spécialisé est l'autorité compétente pour agir, malgré l'article 37 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*.
11. Comme le législateur ne parle pas pour ne rien dire et que tous les membres du BEI ont prêté serment, je recommande que l'article 126 de la *Loi sur la police* soit modifié afin d'inclure tous les membres du BEI dans l'énumération prévue à cet article.
12. Je recommande que le 2^e alinéa de l'article 1 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* soit modifié après l'expression « notamment sans consultation et sans influence » pour inclure « entre autres, sans consultation des cartes d'appel, des ondes radio et des vidéos de surveillance ».
13. Afin d'éviter toute ambiguïté quant aux obligations des policiers impliqués et témoins, je recommande d'ajouter à la fin du 4^e alinéa de l'article 1 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* la mention « et ait répondu à leurs questions ».
14. Dans un souci d'efficacité et de respect tant pour les policiers impliqués et témoins dans un événement que pour les enquêteurs du BEI, je recommande que l'article 9 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* soit modifié pour que le calcul des délais de 24 et 48 heures pour la rencontre avec les policiers impliqués et témoins ne débute qu'à compter du moment où le BEI est en possession de tous les rapports des policiers présents sur les lieux de l'événement.

*Bureau des enquêtes
indépendantes*

Québec

