

PAR COURRIEL

Québec, le 11 novembre 2020

Monsieur André Bachand
Président de la Commission des institutions
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
RC, bureau RC-53
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi n° 72 – Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique

Monsieur le Président,

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

Conformément à ce mandat, j'ai pris connaissance du projet de loi n° 72 – *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique*, présenté le 21 octobre 2020 par M^{me} Geneviève Guilbault, ministre de la Sécurité publique et vice-première ministre.

Mon intervention porte uniquement sur les dispositions du projet de loi qui concernent le Bureau des enquêtes indépendantes (Bureau). Ces dispositions visent à lui assurer une plus grande indépendance et répondent en partie aux recommandations formulées par la précédente directrice du Bureau, M^e Madeleine Giaouque, dans son rapport¹ produit en juillet 2019 et déposé à l'Assemblée nationale en septembre 2019.

¹ BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES, [Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes \(Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, 2013, chapitre 6, article 10\)](#), Québec, juillet 2019.

Ce rapport découle de l'obligation énoncée en 2013, à l'article 10 de la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*² (PL-12), à savoir que le Bureau devait rendre compte de ses trois premières années d'exercice et formuler, au besoin, des recommandations. Le Protecteur du citoyen avait d'ailleurs formulé une recommandation en ce sens dans son rapport spécial sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers³, rendu public le 16 février 2010.

Parmi les quatorze recommandations émises dans le rapport du Bureau, deux m'apparaissent particulièrement pertinentes dans le cadre du projet de loi n° 72 :

- Recommandation 2 – Définir la notion d'intervention policière : « 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 ».
- Recommandation 7 – Composition du Bureau : « 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 ».

1. Définir la notion d'« intervention policière »

Le mandat et les pouvoirs qui sont dévolus au Bureau sont déterminants pour assurer la complète indépendance de son action. En ce sens, le mandat du Bureau est décrit à l'article 289.1 de la *Loi sur la police*⁴.

En 2013, lors de l'étude détaillée du PL-12, le ministre de la Sécurité publique d'alors avait indiqué que certaines notions mentionnées à l'article 289.1 de la *Loi sur la police* seraient définies dans la réglementation à venir afin de donner au législateur une certaine souplesse législative⁵. Ainsi, les définitions d'« intervention policière » et de « blessure grave » devaient être définies par règlement. Or, le texte de l'article 289.1 finalement adopté prévoit que seule la notion de « blessure grave » est définie par règlement, laissant ainsi sans explication la notion d'« intervention policière ».

² *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, 2013, chapitre 6, article 10. Cet article précise que le Bureau doit faire rapport au plus tard trois ans après le début d'une première enquête (celle-ci a commencé en juillet 2016).

³ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers [Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique] – Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*, Québec, février 2010.

⁴ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1.

⁵ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} session, 40^e législature, 18 avril 2013, « [Étude détaillée du projet de loi n° 12 – Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes](#) », 12 h 31 (M. Bergeron).

Dans son rapport de 2019, le Bureau constate que l'absence de définition d'« intervention policière » 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 Bureau 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. »

Je considère qu'il est essentiel que des critères soient établis pour définir la notion d'« intervention policière », et ce, pour permettre au Bureau de réaliser pleinement son mandat. Selon le rapport du Bureau, tous les événements qui lui sont rapportés sont évalués au cas par cas. Par contre, le Bureau constate que cette imprécision dans la loi fait en sorte qu'il est impossible de certifier que tous les cas sont soumis au Bureau, puisque chaque directeur d'un corps de police peut interpréter une situation selon sa compréhension de cette notion dans la loi.

Par conséquent, il y aurait lieu de modifier la *Loi sur la police* afin que soit définie par règlement la notion d'« intervention policière ». Cela contribuerait, selon moi, à clarifier le rôle du Bureau et à lui permettre de réaliser pleinement son mandat. Afin que cette définition soit effective rapidement et que les parlementaires puissent en débattre, et puisque le projet de loi n° 72 modifie déjà plusieurs règlements, cet ajout réglementaire pourrait être intégré au projet de loi à l'étude.

En conséquence de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le projet de loi n° 72 modifie le 3^e alinéa de l'article 289.1 de la *Loi sur la police* (RLRQ, c. P-13.1) afin d'y prévoir la définition de la notion d'« intervention policière », selon le libellé suivant : « Un règlement du gouvernement définit ce que constituent une blessure grave et une intervention policière au sens du premier alinéa ».

R-2 Que le projet de loi n° 72 modifie l'article 1 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* (RLRQ, c. P-13.1, r. 1.1) afin d'y ajouter la définition d'« intervention policière ».

2. Composition du Bureau

Rappelons brièvement qu'en 2010, dans son rapport spécial, le Protecteur du citoyen soulignait l'importance de la présence d'une majorité d'enquêteurs civils au Bureau. Toutefois, l'introduction d'enquêteurs civils ne pouvait se faire que de manière graduelle et leur formation complète devait prendre un certain temps.

Le Protecteur du citoyen rappelle l'importance d'avoir, au sein de l'équipe d'enquête du Bureau, une majorité d'enquêteurs n'ayant jamais œuvré comme policiers. Cela donne une meilleure apparence d'indépendance et d'impartialité et permet ainsi d'accroître la confiance du public envers le Bureau.

Le Bureau en est maintenant à sa 4^e année d'activité. Dans son rapport de 2019 sur l'application de la Loi, il recommandait de supprimer l'obligation actuelle de son directeur de « favorise[r] la parité entre les enquêteurs n'ayant jamais été agents de la paix et ceux qui l'ont déjà été » (art. 289.10 de

la *Loi sur la police*). Il proposait plutôt de la remplacer par une formulation qui prévoit un maximum de 50 % d'ex-policiers parmi ses enquêteurs. Le Protecteur du citoyen est d'accord avec cette recommandation et croit opportun que la *Loi sur la police* soit modifiée en ce sens.

En conséquence de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 Que l'article 10 du projet de loi n° 72, qui remplace l'article 289.10 de la *Loi sur la police* (RLRQ, c. P-13.1), soit modifié pour y prévoir que le directeur du Bureau des enquêtes indépendantes doit s'assurer qu'au maximum 50 % des enquêteurs soient des ex-policiers.

En terminant, je souhaite vous faire part d'une réflexion sur un enjeu connexe au projet de loi, mais qui concerne également le Bureau. J'ai pris connaissance du rapport de l'observatrice civile indépendante, M^e Fannie Lafontaine, sur la phase 2 de son mandat concernant les allégations d'infractions criminelles qu'auraient commises des policiers à l'encontre de personnes autochtones⁶. M^e Lafontaine formule 25 propositions concernant notamment le traitement par le Bureau des allégations soulevées par des personnes autochtones, ainsi que les communications avec ces dernières et leur accompagnement.

Considérant les enjeux importants soulevés par M^e Lafontaine dans son rapport, et considérant en outre que certaines recommandations du rapport de 2019 du Bureau ne sont pas mises en œuvre par le présent projet de loi, je vous sou mets qu'il pourrait être pertinent que la Commission des institutions se saisisse de ces rapports. Au besoin, ce mandat d'initiative, portant spécifiquement sur le suivi à leur accorder pour assurer l'exercice optimal du Bureau, pourrait inclure des consultations particulières.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

La protectrice du citoyen,



Marie Rinfret

- c. c. M^{me} Geneviève Guilbault, ministre de la Sécurité publique
- M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
- M. André Fortin, leader parlementaire de l'opposition officielle
- M. Gabriel Nadeau-Dubois, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
- M. Martin Ouellet, leader parlementaire du troisième groupe d'opposition
- M. Pierre Goulet, directeur du Bureau des enquêtes indépendantes
- M^{me} Brigitte Pelletier, sous-ministre de la Sécurité publique
- M^{me} Louise Cameron, secrétaire de la Commission des institutions

⁶ M^e FANNIE LAFONTAINE, OBSERVATRICE CIVILE INDÉPENDANTE, [Rapport de l'observatrice civile indépendante – Évaluation de l'intégrité et de l'impartialité des enquêtes du SPVM relatives à des allégations de nature criminelle formulées par une personne autochtone au Québec à l'encontre d'un policier](#), Phase 2 des enquêtes, 21 août 2020 (version amendée soumise le 27 septembre 2020).