



MÉMOIRE

BUREAU DES ENQUÊTES
INDÉPENDANTES

Commission des institutions

Consultation - 5 avril 2023

Projet de loi n° 14

*Loi modifiant diverses dispositions relatives
à la sécurité publique et édictant la Loi visant
à aider à retrouver des personnes disparues*

Le contenu de ce mémoire a été rédigé par :

M^e Pierre Goulet, directeur

En collaboration avec :

M^e Robert Rouleau, directeur-adjoint

M^e Mélissa-Amélie Plourde, superviseure

Commission des institutions / Consultation du 5 avril 2023

Projet de loi n^o 14 - *Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues*



Bureau des enquêtes indépendantes
201, Place Charles-Le Moyne, Suite 6.01
Longueuil (Québec) J4K 2T5
Tél : 450-640-1350
Télec : 450-670-6386
<https://www.bei.gouv.qc.ca/>

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Sommaire	4
 INTRODUCTION	
Mission	5
Cheminement des dossiers d'enquête	5
Vision et valeurs	6
Composition du BEI	6
Profil des enquêteurs	6
Statistiques et délais (allégations criminelles)	7
Statistiques et délais (enquêtes indépendantes)	7
Statistiques et délais (mandat autochtone)	8
 PROJET DE LOI N° 14	
Commentaires généraux	9
Formation des enquêteurs (art. 1 PL-14)	9
Contribution à l'ENPQ (art. 3 PL-14)	10
Obligations du policier témoin (art. 85 PL-14)	10
Précision de la nature de l'enquête indépendante (art. 90 PL-14)	10
Pouvoir de mettre fin à une enquête (art. 91 PL-14)	11
Communication des motifs de la décision (art. 94 PL-14)	11
Communication des dossiers aux intervenants (art. 92 PL-14)	12
Conclusion	13

SOMMAIRE

Au terme de son analyse du Projet de loi n° 14, sur invitation de la Commission des institutions, la direction du Bureau des enquêtes indépendantes produit le présent mémoire, afin de relever les propositions de modifications législatives ayant un impact direct ou indirect sur la réalisation de sa mission.

Nous profitons par ailleurs de l'occasion afin de présenter la réalité actuelle du BEI aux membres de la Commission des institutions, en ce qui concerne notamment sa mission, sa composition ainsi que l'état actuel des dossiers et des délais.

De plus, afin d'enrichir les réflexions de la Commission des institutions sur l'analyse du présent projet de loi, les articles reliés au BEI seront commentés, afin d'exposer leur pertinence.

INTRODUCTION

Le Bureau des enquêtes indépendantes, ci-après nommé BEI, est un corps de police spécialisé. Il a été institué en 2013 et détient ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur la police*¹. Bien qu'il relève du ministre de la Sécurité publique, le BEI est un organisme indépendant. Il maintient une relation sans aucun lien de dépendance avec le gouvernement québécois dans le cadre de ses activités et il n'est subordonné à aucun corps policier.

Le projet de loi n° 14 intitulé *Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues*² propose différentes modifications législatives en lien avec la réalisation de la mission du BEI. Ce mémoire vise à présenter aux membres de la Commission des institutions la position de la direction du BEI par rapport aux modifications proposées par ce projet de loi.

Mission

Le BEI a débuté ses activités d'enquête le 27 juin 2016. Ses dirigeants et ses enquêteurs sont des agents de la paix qui détiennent conséquemment les pouvoirs et les devoirs découlant de ce statut.

En vertu de l'article 289.1 de la [Loi sur la police](#), le BEI a pour mission de mener des enquêtes sur l'ensemble du territoire québécois lorsqu'une personne, autre qu'un policier en service, 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.

Il enquête également toute allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier en service.

Par ailleurs, depuis septembre 2018, le BEI a pour mission d'enquêter toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier, lorsque le plaignant ou la victime est membre des Premières Nations ou de la nation inuite.

De plus, il peut, en vertu de l'article 289 de la *Loi sur la police*, être chargé par le ministre de la Sécurité publique d'enquêter toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier ou un constable spécial et, en vertu de l'article 289.3 de la *Loi sur la police*, dans des cas exceptionnels, être chargé d'enquêter sur tout autre événement impliquant un agent de la paix et ayant un lien avec ses fonctions.

Cheminement des dossiers

Conformément à la [législation applicable](#), chaque enquête menée par le BEI se conclut par la rédaction d'un rapport complet, qui est soumis au Directeur des poursuites criminelles et pénales, ci-après nommé DPCP. Ce dernier, sur la base du rapport qui lui a été soumis, décide de porter ou non des accusations contre le policier. De plus, à la suite d'une enquête indépendante portant sur un événement lors duquel un civil est décédé, le BEI transmet également son rapport au Bureau du coroner.

¹ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 289.1 à 289.27.

² *Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues*, projet de loi n° 14, (présentation – 15 mars 2023). 1re sess., 43e légis. (Qc).

Il importe également de souligner qu'en aucun temps, le BEI ne peut enquêter sur la conduite d'un policier qui aurait commis une faute professionnelle en vertu du Code de déontologie des policiers du Québec. Ce rôle est dévolu au Commissaire à la déontologie policière qui reçoit et examine les plaintes formulées en cette matière.

Vision et valeurs

Le BEI a pour objectif de mener chaque enquête avec rigueur et impartialité, pour faire la lumière complète sur un événement, dans le respect des personnes concernées et de façon à maintenir la confiance de la population.

Les valeurs qui le définissent et qui l'inspirent édictent des normes de comportement qui interpellent au plus haut point ses membres dans l'accomplissement de leur travail. Les trois valeurs fondamentales qui le guident sont l'impartialité, l'intégrité et la rigueur.

La composition du BEI

Le BEI est sous la direction de M^e Pierre Goulet. Il est soutenu dans la réalisation de son mandat par M^e Robert Rouleau, directeur adjoint. L'unité d'enquête est composée d'un coordonnateur, de six superviseurs-enquêteurs et de 35 enquêteurs. L'équipe administrative est composée de huit personnes.

Un poste d'agent de liaison autochtone demeure à combler en date de ce jour, qui a notamment pour rôle de créer des liens avec les communautés des Premières Nations et des Inuits. Le processus d'affichage est terminé et l'analyse des nombreuses candidatures reçues est en cours.

Profil des enquêteurs

La composition de l'unité d'enquête, comme l'a voulu le législateur, vise la parité de personnes n'ayant jamais eu le statut d'agent de la paix (civils) et d'anciens agents de la paix (policiers). Ce jumelage permet de tirer profit de points de vue différents et contribue à garantir l'impartialité de l'enquête. Tous ont cependant une expérience pertinente au travail d'enquête.

À ce jour, l'unité d'enquête du BEI est composée de :

Dix-huit (18) anciens agents de la paix (policiers) ayant exercé au sein des corps de police suivants :

- Gendarmerie royale du Canada
- Services de polices municipales de Laval et Longueuil
- Service de Police de la Ville de Montréal
- Sûreté du Québec

Vingt-trois (23) personnes n'ayant jamais eu le statut d'agent de la paix (civils), retenues pour les expériences suivantes :

- Baccalauréat et/ou diplôme de 2^e cycle en criminologie, en psychologie et/ou en droit
- Doctorat en psychologie
- Enquêteurs civils ayant œuvré au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST)
- Coroner
- Travailleuse sociale spécialisée en santé mentale
- Directrice d'une école secondaire
- Journaliste
- Agente de relations humaines en toxicologie pour la Cour du Québec, Centre de santé au Nunavik

Statistiques et délais moyens de transmission des rapports au DPCP

Enquêtes « Allégations criminelles »		
Année	Nombre (par année civile)	Délais moyens de transmission des rapports
2019	68	6,2 mois
2020	54	3,1 mois
2021	73	3,4 mois
2022	68	2,4 mois
2023 *	9	--
Total	326	* En date du 28 février 2023

Enquêtes indépendantes		
Année	Nombre (par année civile)	Délais moyens de transmission des rapports
2016	20	12,3 mois
2017	49	13,7 mois
2018	43	12,2 mois
2019	38	8,0 mois
2020	48	6,1 mois
2021	58	4,5 mois
2022	56	3,7 mois
2023 *	10	--
Total	322	* En date du 29 mars 2023

Depuis le 11 décembre 2020, le BEI est tenu de préciser le nombre et la durée moyenne des enquêtes impliquant un membre d'une communauté autochtone.

Enquêtes indépendantes impliquant un membre d'une communauté autochtone			
Année	Nombre (par année civile)	Enquêtes complétées	Délais moyens de transmission des rapports
2016	3	3	6,7 mois
2017	5	5	13,7 mois
2018	8	8	11,3 mois
2019	3	3	8,0 mois
2020	2	2	5,4 mois
2021	5	5	5,4 mois
2022	6	4	3,5 mois
2023 *	0	0	--
Total	32	30	* En date du 29 mars 2023

Enquêtes « allégations criminelles » impliquant un membre d'une communauté autochtone		
Année	Nombre (par année civile)	Délais moyens de transmission des rapports
2019	50	6,7 mois
2020	43	3,2 mois
2021	50	3,6 mois
2022	45	2,5 mois
2023 *	6	--
Total	194	* En date du 29 mars 2023

LE PROJET DE LOI N^o 14

Commentaires généraux

Le projet de loi n^o 14 propose les modifications législatives suivantes concernant le BEI :

- Formation des enquêteurs
- Contribution financière à l'École nationale de police du Québec
- Normes minimales uniformes aux règlements de discipline interne
- Obligation du policier témoin dans le cadre d'une infraction criminelle alléguée à l'endroit d'un autre policier
- Précisions quant à la nature de l'enquête indépendante
- Pouvoir de mettre fin à une enquête indépendante
- Communication du dossier d'enquête aux divers intervenants
- Communication des motifs de la décision de mettre fin à une enquête indépendante

Formation des enquêteurs

(Article 1 modifiant l'article 2 de la *Loi sur la police*)

L'article 1 de la *Loi sur la police* définit les programmes de formation professionnelle qualifiante des policiers quant aux trois domaines suivants de la pratique policière :

1. La patrouille-gendarmerie
2. L'enquête policière
3. La gestion policière

L'actuel article 2 de la *Loi sur la police* précise notamment que « L'acquisition de la formation initiale en patrouille-gendarmerie est nécessaire pour accéder à la formation initiale dans les deux autres pratiques policières. »

Pour acquérir les compétences nécessaires en matière d'enquête, les enquêteurs du BEI doivent réussir le *Programme de formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* à l'École nationale de police du Québec, ci-après nommée ENPQ, tel que prévu au Règlement³.

Comme ce programme de formation spécifique au BEI ne comprend pas de formation de patrouille-gendarmerie, les enquêteurs n'ayant jamais détenu le statut d'agent de la paix (enquêteurs civils) ne peuvent pas être admis au Programme de Formation Initiale en Enquête (PFIE). Le BEI accueille favorablement la proposition du Projet de loi n^o 14 de retirer le prérequis « patrouille-gendarmerie », car elle permettrait dorénavant aux enquêteurs « civils » du BEI d'accéder au programme de formation initiale en enquête rapidement, ainsi qu'aux formations en perfectionnement policier, en intégrant des cohortes à l'ENPQ en formation continue, plutôt que de devoir attendre la composition d'une cohorte composée uniquement de membres du BEI.

³ Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.2, art. 24-30.

Contribution financière à l'École nationale de police du Québec (Article 3 modifiant l'article 43 de la *Loi sur la police*)

Afin qu'il puisse bénéficier de l'ensemble des programmes de formation de ses enquêteurs, le BEI est favorable au versement d'une contribution maximale de 1 % de sa masse salariale à l'ENPQ. Cette contribution est également nécessaire pour permettre la tenue de formations adaptées aux besoins particuliers des personnes n'ayant jamais détenu le statut d'agent de la paix (enquêteurs civils).

Obligations du policier témoin dans le cadre d'une infraction criminelle alléguée à l'endroit d'un autre policier (Article 85 modifiant l'article 262 de la *Loi sur la police*)

L'article 85 du Projet de loi n° 14 propose de modifier l'article 262 de la *Loi sur la police* quant à la forme que doit prendre la déclaration complète du policier témoin. En retirant l'exigence que cette déclaration soit écrite et signée, il sera dorénavant possible d'obtenir une déclaration audiovisuelle du policier, lorsque les circonstances le justifient. De plus, ce même article 85 propose d'élargir les obligations du policier témoin en lien avec la documentation à remettre. En effet, il ne s'agira plus de remettre uniquement copie « de ses notes personnelles et de tous les rapports », mais plutôt de remettre « tous les documents » se rapportant à l'examen de la plainte. Cette modification permettra donc aux enquêteurs du BEI d'obtenir l'ensemble des documents requis plus efficacement.

Ces modifications proposées tiennent compte de la réalité du BEI qui dessert l'ensemble du territoire québécois. Elles permettent la possibilité d'avoir recours aux documents numériques, plutôt qu'aux traditionnelles notes et rapports. Cela permet également de débiter plus rapidement les enquêtes, avant même d'arriver sur place. Ces modifications tiennent compte des avancées technologiques dans les pratiques policières et en conséquence, il s'agit d'une plus-value importante pour le BEI dans l'exécution de son mandat.

Précisions quant à la nature de l'enquête indépendante (Article 90 modifiant l'article 289.1 de la *Loi sur la police*)

L'article 90 du Projet de loi n° 14 propose de préciser la nature de l'enquête indépendante, en ajoutant l'objet de celle-ci à la fin du premier alinéa du paragraphe 289.1 de la *Loi sur la police*, soit :

« (...) cette enquête a pour objet de faire la lumière sur l'événement et les circonstances qui l'entourent avec impartialité et transparence. »

Cette modification n'affecte en rien la mission originale du BEI. Elle ne fait que préciser la véritable nature de l'enquête indépendante, portant sur un événement impliquant des policiers. Il ne s'agit pas d'une enquête ayant comme prémisses la commission d'une infraction criminelle, de sorte qu'il y a lieu de préciser que les policiers rencontrés par les enquêteurs du BEI ne le sont pas à titre de suspect, mais plutôt selon le statut défini au [Règlement sur le déroulement des enquêtes indépendantes](#)⁴, soit comme « policier témoin » ou comme « policier impliqué ». Cette proposition de modification est accueillie favorablement par le BEI, puisqu'elle limite toute confusion quant à la véritable nature des enquêtes indépendantes.

⁴ Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes, RLRQ, c. P-13.1, r. 1.1, art. 1.

Pouvoir de mettre fin à une enquête indépendante et communication des motifs de la décision de mettre fin à l'enquête

Article 91 modifiant l'article 289.1 de la *Loi sur la police*

Article 94 modifiant l'article 289.2 de la *Loi sur la police*

Les articles 91 et 94 du Projet de loi n° 14 proposent l'insertion de deux nouvelles dispositions aux paragraphes 289.1.1 et 289.21.1 de la *Loi sur la police*, s'apparentant à la recommandation n° 9 du [Rapport concernant le BEI](#) mentionné précédemment et à la recommandation n° 113 du [Comité consultatif sur la réalité policière](#).

L'article 91 du Projet de loi n° 14 propose d'ajouter la disposition suivante :

289.1.1. Le directeur du Bureau peut, sauf si la confiance du public envers les policiers pourrait être gravement compromise, mettre fin à une enquête s'il est convaincu, après avoir consulté, s'il le juge nécessaire, le directeur des poursuites criminelles et pénales, que l'intervention policière n'a pas contribué au décès ou à la blessure grave.

Toutefois, le Bureau doit compléter l'enquête s'il est porté à sa connaissance un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait justifié que l'enquête soit complétée.

L'actuel article 289.1 de la *Loi sur la police* ne permet pas au directeur du BEI de mettre fin à une enquête indépendante.

Au fil des ans, le BEI a été confronté à des situations qui méritent réflexion. M^e Giaque, alors qu'elle était la directrice du BEI, mentionnait dans [son rapport](#) que « 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 ».

Conséquemment, pour l'ensemble des dossiers, le BEI déploie toutes les ressources nécessaires pour tenir l'enquête et procéder à la rédaction de son rapport destiné au DPCP, afin que ce dernier puisse déterminer si les policiers ont commis, ou non, une infraction criminelle dans la conduite de l'intervention policière en cause. Or, comme l'énonçait M^e Giaque dans son rapport, il arrive que des enquêtes indépendantes soient déclenchées à la suite d'informations policières, civiles ou médicales qui se sont finalement avérées inexactes, sans que le BEI puisse mettre fin à son enquête. Le BEI est donc tenu de compléter son enquête et faire parvenir son rapport au DPCP, même s'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 289.1 de la *Loi sur la police*. Il en résulte inévitablement des délais pour le traitement du dossier, tant par le BEI que par le DPCP.

Ces délais sont très importants pour toutes les personnes concernées, que ce soit pour la personne ayant subi des blessures, que pour les familles de la personne décédée, ainsi que pour les policiers impliqués dans l'événement.

Il y a lieu de préciser que dans les cas de décès, le BEI agit également en soutien au coroner qui doit faire enquête. Dans le cas où le directeur du BEI exerçait son pouvoir de mettre fin à une enquête selon le nouvel article 289.1.1 de la *Loi sur la police*, le BEI en informerait le coroner, mais poursuivrait tout de même sa collaboration avec lui.

L'article 94 du Projet de loi n° 14 propose d'ajouter la disposition suivante :

289.21.1. Le directeur du Bureau communique au public les motifs de sa décision de mettre fin à une enquête en vertu du premier alinéa de l'article 289.1.1.

Cette proposition résulte notamment du [Comité consultatif sur la réalité policière](#) qui, dans son rapport, recommandait qu'il soit permis au BEI « de mettre fin à une enquête indépendante, après consultation auprès du Directeur des poursuites criminelles et pénales, lorsque tout indique qu'il n'y a pas matière à poursuite criminelle et l'obliger à partager publiquement les motifs de sa décision. »

De plus, dans un souci de transparence, il est pertinent que le BEI rende publics les motifs de sa décision de mettre fin à une enquête.

En somme, le BEI est très favorable aux modifications proposées par les articles 91 et 94 du Projet de loi n° 14, car il permettrait au BEI de mettre fin à une enquête, après avoir consulté le DPCP ou non, selon les circonstances de l'événement, ce qui représenterait une saine administration de la justice, tout en permettant au BEI de remplir pleinement sa mission auprès de la population.

Communication du dossier d'enquête aux divers intervenants (Article 92 modifiant l'article 289.3 de la *Loi sur la police*)

L'article 92 Projet de loi n° 14 propose l'insertion d'une nouvelle disposition au paragraphe 289.3.1 de la *Loi sur la police*, lequel énonce que :

289.3.1. Une fois l'enquête visée à l'article 289.1 ou à l'article 289.3 terminée, le directeur du Bureau transmet le dossier au directeur des poursuites criminelles et pénales et, s'il y a lieu, au coroner, au Commissaire à la déontologie policière, aux affaires internes du corps de police dont est membre le policier impliqué ou au Protecteur du citoyen pour que ceux-ci en fassent le traitement.

Cette nouvelle disposition officialiserait une pratique déjà courante au BEI. En effet, conformément aux différentes lois en vigueur, le BEI transmet ses dossiers à la demande de certains partenaires, tels que le Commissaire à la déontologie policière, le Coroner ou en discipline pour les affaires internes.

Le BEI est favorable à l'insertion du nouvel article 289.3.1 de la *Loi sur la police*, car il pourrait, de sa propre initiative, transmettre les dossiers à l'ensemble de ses partenaires, ainsi qu'au Protecteur du citoyen dans les cas qui relèveront de sa juridiction.

CONCLUSION

Le BEI est une organisation qui demeure en constante évolution depuis le début de ses activités d'enquête en 2016, à travers l'élargissement de ses mandats et des changements législatifs le concernant.

Dans une perspective d'amélioration continue de son rendement, la direction du BEI salue toutes initiatives visant à bonifier l'efficacité de ses programmes de formation et de ses moyens d'enquête.

C'est donc avec grand intérêt que le BEI a étudié le Projet de loi n° 14.

Ayant à cœur la réalisation de sa mission, il accueille favorablement l'ensemble des propositions le concernant, lesquelles sont de nature à simplifier l'exécution de son mandat de surveillance des interventions policières.

Le BEI appuie tout changement législatif pouvant avoir des impacts positifs pour toutes les personnes concernées par ses enquêtes. Ces changements sont de nature à réduire les délais de traitement de certains dossiers et pourraient permettre au bureau du Coroner, dans certains cas, d'entreprendre plus rapidement l'étude des cas de décès d'une personne survenus lors d'interventions policières.

De plus, ces changements dispenseraient le DPCP de procéder à l'étude de certains dossiers pour lesquels il est clair que les actions ou les décisions des policiers ne sont aucunement en lien avec les situations prévues à l'article 289.1 de la *Loi sur la police*. Dans un souci de transparence, le BEI communiquerait alors au public les motifs de sa décision.

En somme, ces changements sont favorables à la réalisation de la mission du BEI et contribuent à maintenir la confiance du public envers nos institutions.

Longueuil, le 3 avril 2023

PAR COURRIEL

Commission des institutions

Assemblée nationale du Québec
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3
CI@assnat.qc.ca

Objet : Projet de loi numéro 14 : Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues
Mémoire – Bureau des enquêtes indépendantes

Madame,
Monsieur,

En prévision des auditions publiques sur le projet de loi numéro 14 du mercredi 5 avril prochain, le Bureau des enquêtes indépendantes désire vous soumettre son mémoire.

Soyez assuré de notre entière collaboration si des renseignements ou documents supplémentaires s'avéraient nécessaires.

Dans l'intervalle, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.



Me Pierre Goulet
Directeur
PG/cf

c. c. Me Robert Rouleau, Directeur adjoint
Mélissa Amélie Plourde, Superviseure