

REGARDS CRITIQUES

sur les trois premières années d'activité
du Bureau des enquêtes indépendantes

MANQUE D'INDÉPENDANCE

NE PAS DÉPASSER

NE PAS DÉPASSER



Coalition contre la Répression et les Abus Policiers



Ligue des
droits et libertés

CRÉDITS

Rédaction

Pier Bélisle
Nicole Filion
Pierre-Louis Fortin-Legris
Lynda Khelil
Eve-Marie Lacasse
Alexandre Popovic

Collaboration

Olivier Lamoureux-Lafleur
Darwin Nickson-Jackson

Révision linguistique

Nicolas Calvé

Révision et correction d'épreuves

Chantal Demers
Elisabeth Dupuis
Lynda Khelil
Eve-Marie Lacasse
Karina Toupin

Conception visuelle

Scarlett Design

Impression

Imprimerie & Design Katasoho

Photos

André Querry
zola

Pour citer ce document

La reproduction totale ou partielle
est permise et encouragée,
à condition de mentionner la source.

Coalition contre la répression
et les abus policiers;
Ligue des droits et libertés,
*Regards critiques sur les trois
premières années d'activité
du Bureau des enquêtes
indépendantes, 2020.*

Coalition contre la répression
et les abus policiers
www.lacrap.org

Ligue des droits et libertés
469, rue Jean-Talon Ouest, bureau 105
Montréal (Québec) H3N 1R4
www.liguedesdroits.ca

Dépôt légal Mars 2020
ISBN : 978-2-920549-05-0

Ce bilan a été réalisé avec
l'appui financier de
la Fondation Léo-Cormier.



FONDATION LÉO-CORMIER
pour l'éducation aux droits et libertés

TABLE DES MATIÈRES

Présentation	2
Coalition contre la répression et les abus policiers	2
Ligue des droits et libertés	3
Le Bureau des enquêtes indépendantes	4
En quelques dates	4
Mandats d'enquête	5
Nombre de dossiers d'enquête	6
Introduction	7
Résumé de nos constats	8
Méthodologie	10
À l'origine du BEI	11
Mise en contexte : le milieu policier réfractaire au BEI	13
1. L'indépendance du BEI compromise	16
1.1 Le BEI dépend du corps de police impliqué pour le déclenchement d'une enquête indépendante	17
1.2 Les enquêteurs du BEI sont en majorité issus du milieu policier	17
1.3 Le BEI dépend des services de soutien de la SQ, du SPVM et du SPVQ dans la quasi-totalité de ses enquêtes indépendantes	19
1.4 Des représentant-e-s du milieu policier sont impliqué-e-s dans le processus de nomination de la direction du BEI	21
1.5 La SQ est impliquée dans le processus de nomination des enquêteurs du BEI	21
1.6 Les informations que le BEI communique au public au moment du déclenchement de ses enquêtes indépendantes proviennent strictement des corps de police impliqués	22
2. L'impunité policière perdue	23
2.1 Des policiers ne respectent pas le <i>Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes</i> et la <i>Loi sur la police</i>	23
2.2 Des rapports rédigés sous influence externe	27
3. Un manque de transparence injustifiable	30
3.1 Le contenu du rapport d'enquête indépendante du BEI non divulgué	30
3.2 Rapports annuels et demandes d'accès à l'information	32
3.3 D'autres lacunes en matière de transparence	32
3.4 Pour une transparence accrue : des enquêtes publiques du coroner	33
4. De très longs délais	34
4.1 Les délais de signalement d'un incident au BEI	35
4.2 Les délais d'arrivée des enquêteurs du BEI sur la scène d'un incident	36
4.3 Les délais des enquêtes indépendantes du BEI et du processus décisionnel du DPCP	36
5. L'imprécision de la définition de blessure grave	40
6. Les infractions à caractère sexuel	43
7. Des règles de formation à revoir	46
8. Les Premières Nations, les Inuit et le BEI	48
9. Les proches des victimes et le BEI	50
10. Le DPCP et les enquêtes indépendantes	53
Conclusion	56
Recommandations	57

ACRONYMES

AGIDD-SMQ : Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec

APPQ : Association des policières et policiers provinciaux du Québec

BEI : Bureau des enquêtes indépendantes

CAVAC : Centres d'aide aux victimes d'actes criminels

CDPDJ : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

CERP : Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics

CRAP : Coalition contre la répression et les abus policiers

DPCP : Directeur des poursuites criminelles et pénales

FPPM : Fraternité des policiers et policières de Montréal

FPMQ : Fédération des policiers et policières municipaux du Québec

FPPVQ : Fraternité des policiers et policières de la Ville de Québec

GRC : Gendarmerie royale du Canada

IVAC : Indemnisation des victimes d'actes criminels

LDL : Ligue des droits et libertés

SPVM : Service de police de la Ville de Montréal

SPVQ : Service de police de la Ville de Québec

SQ : Sûreté du Québec

UES : Unité des enquêtes spéciales

UPAC : Unité permanente anticorruption

PRÉSENTATION

Coalition contre la répression et les abus policiers

La Coalition contre la répression et les abus policiers (CRAP) a été mise sur pied dans la foulée de la mort de Fredy Villanueva, qui a été abattu à l'âge de 18 ans lors d'une intervention policière dans l'arrondissement de Montréal-Nord, le 9 août 2008.

La CRAP a été formée par plusieurs collectifs et individus de différents horizons ayant comme point commun de s'être sentis profondément interpellés par le décès tragique du jeune Fredy Villanueva, par les relations parfois difficiles entre policiers et membres des communautés racisées de Montréal-Nord et par le contexte social éprouvant dans lequel évoluent beaucoup de citoyen-ne-s vivant dans cet arrondissement.

Depuis sa création, la CRAP a organisé de nombreux événements publics, dont des marches pacifiques dans les rues de Montréal-Nord, des vigiles à la mémoire de Fredy Villanueva et des conférences de presse. La CRAP a aussi été reconnue comme personne intéressée à l'enquête publique du coroner André Perreault, j.c.q., sur les causes et circonstances du décès de Fredy Villanueva.

En 2010, la CRAP a également participé à la consultation publique de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, intitulée « Le profilage racial et ses conséquences ». La CRAP a en outre participé aux consultations particulières de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le projet de loi 46, *Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, en 2012. L'année suivante, la CRAP a aussi pris part aux consultations particulières de la Commission des institutions sur le projet de loi 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*.

En 2015, la CRAP a émis ses commentaires lors de la consultation sur le projet de *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes*. Cette même année, la CRAP s'est vue reconnaître le statut de personne intéressée, pour la partie recommandations seulement, à l'enquête publique du coroner Luc Malouin sur les causes et circonstances du décès d'Alain Magloire, qui a été abattu à l'âge de 41 ans lors d'une intervention policière survenue le 3 février 2014 à Montréal.

En 2017, la CRAP s'est exprimée sur le projet de loi 107, *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*, en transmettant un mémoire à la Commission des institutions.

En 2018, la CRAP obtenait, au moyen de demandes d'accès à l'information, de multiples communications de la direction du BEI adressées aux directeurs de certains corps de police, lesquelles faisaient état de nombreux manquements au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*.



Coalition contre la Répression et les Abus Policiers

Ligue des droits et libertés

Fondée en 1963, la Ligue des droits et libertés (LDL) est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan qui vise à faire connaître, à défendre et à promouvoir l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits reconnus dans la Charte internationale des droits de l'Homme. La LDL est affiliée à la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH).

La LDL poursuit, comme elle l'a fait tout au long de son histoire, différentes luttes contre la discrimination et contre toute forme d'abus de pouvoir, et pour la défense des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Elle interpelle, sur les scènes locale, nationale et internationale, les instances gouvernementales pour qu'elles adoptent des lois, des mesures et des politiques conformes à leurs engagements à l'égard des instruments internationaux de défense des droits humains et pour dénoncer des situations de violation de droits dont elles sont responsables. Elle mène des activités d'information, de formation et de sensibilisation visant à faire connaître le plus largement possible les enjeux liés aux droits. Ces actions visent l'ensemble de la population de même que certains groupes placés, selon différents contextes, en situation de discrimination. Son action a influencé diverses politiques publiques et contribué à la création d'institutions et d'outils voués à la défense et à la promotion des droits humains, notamment l'adoption de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec en 1975 et la création de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) en 1976.

La LDL réclame depuis plusieurs années l'instauration d'un véritable mécanisme d'enquête indépendant, impartial et transparent chargé d'enquêter sur tous les cas où des interventions policières ont pour conséquence de causer la mort ou d'infliger des blessures à une personne. Afin d'assurer le caractère impartial et indépendant de ce mécanisme, la LDL a constamment fait valoir que celui-ci devait avoir un caractère essentiellement civil, ce qui exclut d'emblée que des policiers actifs, d'anciens policiers ou des employés civils de corps policiers puissent y prendre part.

C'est dans cette optique que, à la suite de la mort de Fredy Villanueva, la LDL est intervenue sur la place publique pour dénoncer les enquêtes de la police sur la police. En 2010, elle a participé aux consultations de la CDPDJ sur « Le profilage racial et ses conséquences », lors desquelles elle a fait part de ses préoccupations relatives à ces enquêtes. Elle est ensuite intervenue en 2012 lors des consultations particulières sur le projet de loi 46, *Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*. En 2013, elle est aussi intervenue lors des consultations particulières sur le projet de loi 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*. Elle a également communiqué aux élu-e-s ses commentaires sur le projet de *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* en 2015. En 2017, elle a déposé un mémoire à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (CERP).

Outre ces diverses démarches, la LDL a mené au fil des ans plusieurs campagnes de mobilisation réclamant des enquêtes véritablement indépendantes.



Ligue des
droits et libertés

LE BEI

En quelques dates

9 mai 2013	Adoption du projet de loi 12, <i>Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes</i> , loi constitutive du BEI.
18 juin 2014	Adoption du <i>Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes</i> .
17 décembre 2014	Nomination de la première directrice du BEI, M ^{me} Madeleine Giauque, ancienne procureure en chef du Bureau de lutte au crime organisé du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP).
12 janvier 2015	Entrée en fonction de M ^{me} Madeleine Giauque.
18 mai 2016	Adoption du <i>Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes</i> .
27 juin 2016	Entrée en activité du BEI.
9 juillet 2016	Déclenchement de la première enquête indépendante du BEI.
octobre 2016	À la suite des dénonciations d'agressions sexuelles qu'auraient commises des agents de la Sûreté du Québec à l'endroit de femmes autochtones de Val d'Or, le ministre de la Sécurité publique, M. Martin Coiteux, confie au BEI le mandat de mener des enquêtes sur toute allégation d'infraction à caractère sexuel commise par un policier dans le cadre de ses fonctions.
14 février 2018	Adoption du projet de loi 107, <i>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</i> , qui intègre dans la <i>Loi sur la police</i> le mandat d'enquêter sur les allégations d'infraction à caractère sexuel commise par un policier dans le cadre de ses fonctions ¹ .
17 septembre 2018	Le ministre de la Sécurité publique, M. Martin Coiteux, confie au BEI le mandat d'enquêter sur toute allégation d'infraction criminelle formulée par un-e membre des Premières Nations ou de la nation inuite à l'égard d'un policier, que ce dernier soit, au moment de la commission de l'infraction, dans le cadre de ses fonctions ou non.
octobre 2018	Début de l'enquête « Serment » du BEI sur des fuites d'information à l'Unité permanente anticorruption (UPAC). La ministre de la Sécurité publique, M ^{me} Geneviève Guilbault, confie aussi au BEI le mandat d'enquêter sur la conduite de l'enquête du « Projet A ² » de l'UPAC, elle-même créée pour élucider des fuites d'information.
14 mai 2019	Dépôt de la première accusation contre un policier à la suite d'une enquête du BEI (tous mandats d'enquête confondus). Les actes reprochés au policier inculpé sont liés à une infraction à caractère sexuel.
25 septembre 2019	Dépôt à l'Assemblée nationale du bilan de la directrice du BEI sur les trois premières années d'activité de l'organisme.
18 décembre 2019	Nomination du second directeur du BEI, M. Pierre Goulet, ancien procureur aux poursuites criminelles et pénales.
13 janvier 2020	Entrée en fonction de M. Pierre Goulet.

1. Le projet de loi 107 établit également que le BEI est un corps de police spécialisé et précise que, dorénavant, le directeur du corps de police impliqué devra lui-même signaler un incident au BEI.
2. Cette enquête avait mené à l'arrestation du député Guy Ouellet (ancien membre de la SQ), d'un autre retraité de la SQ et d'un enquêteur de l'UPAC (aussi membre de la SQ). Voir Daniel Renaud, « Deux autres policiers affectés à des tâches administratives », *La Presse*, 7 mars 2019.

Mandats d'enquête³

Le BEI mène quatre types d'enquêtes :

- Des enquêtes indépendantes (depuis juin 2016) ;
- Des enquêtes sur des allégations d'infraction à caractère sexuel commise par un policier en service (depuis octobre 2016) ;
- Des enquêtes sur des allégations formulées par une personne autochtone relativement à une infraction criminelle commise par un policier en fonction ou non (depuis septembre 2018) ;
- Toute autre enquête dont il est chargé par le ministre de la Sécurité publique (depuis juin 2016).

Le BEI mène une enquête indépendante 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 police⁴.

Le BEI doit également enquêter sur toute allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier en service⁵ et toute allégation d'infraction criminelle formulée par un-e membre des Premières Nations ou de la nation inuite à l'égard d'un policier, que ce dernier soit dans le cadre de ses fonctions ou non au moment de la commission de l'infraction⁶.

De plus, le BEI peut être chargé par le ministre de la Sécurité publique de mener toute autre enquête sur des allégations relatives à une infraction criminelle commise par un policier ou un constable spécial et, dans des cas exceptionnels, être chargé d'enquêter sur tout autre événement impliquant un agent de la paix et ayant un lien avec ses fonctions⁷.

Selon la *Loi sur la police*, le BEI est un corps de police spécialisé. Ses dirigeants et ses enquêteurs sont des agents de la paix et ont conséquemment les pouvoirs et les devoirs découlant de ce statut.

Les principaux textes législatifs qui encadrent la mission et le fonctionnement du BEI ainsi que le travail de ses enquêteurs sont :

- la *Loi sur la police* ;
- le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* ;
- le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes*.

Cumul des mandats

La mission du BEI a été passablement modifiée depuis le début de ses activités en juin 2016. Au gré de l'actualité et des crises qui ont traversé le milieu policier, le gouvernement lui a confié plusieurs nouveaux mandats, sans pour autant préciser la vision à long terme qu'il entendait donner à l'organisme.

Quel est l'impact du cumul de ces mandats sur le fonctionnement du BEI ? Dans son bilan des trois premières années d'activité du BEI, sa première directrice, M^{me} Madeleine Giaube, fait mention des nouveaux mandats confiés à l'organisme au fil des ans, mais ne fournit pas de réponse à cette question.

3. Le contenu de cette section est issu du site Web du BEI. BEI, *Mandat et pouvoirs*, <https://www.bei.gouv.qc.ca/organisme/mandat-et-pouvoirs.html> *Lois et règlements*, <https://www.bei.gouv.qc.ca/lois-et-reglements.html>

4. *Loi sur la police*, L.R.Q. chapitre P-13.1, art. 289.1.

5. *Ibid.*, art. 289.1, al. 2.

6. *Ibid.*, art. 289 et 289.6.

7. *Ibid.*, art. 289.3.

Nombre de dossiers d'enquête

ENQUÊTES INDÉPENDANTES

En date du 6 février 2020, le BEI avait déclenché **156 enquêtes indépendantes**. À cette date, **aucune accusation** n'a été déposée contre un policier dans la foulée de ce type d'enquête.

Enquêtes indépendantes en date du 6 février 2020

ANNÉE	TOTAL DES ENQUÊTES DÉCLANCHÉES	ENQUÊTES TERMINÉES [rapport remis au DPCP]		ENQUÊTES EN COURS
		Décision attendue	Décision rendue	
2016	20	-	20	-
2017	49	-	49	-
2018	43	11	30	2
2019	38	9	3	26
2020*	6	-	-	6
TOTAL	156	20	102	34

Source : tableau construit à partir des données issues du site Web du BEI⁸.

* Du 1^{er} au 6 février 2020.

Motifs de déclenchement d'une enquête indépendante en date du 6 février 2020

MOTIFS*	NOMBRE
Décès - détention par un corps de police	8
Blessure grave - détention par un corps de police	8
Décès - intervention policière - arme à feu utilisée par un policier	22
Blessure - intervention policière - arme à feu utilisée par un policier	18
Décès - intervention policière - véhicule impliqué	12
Blessure grave - intervention policière - véhicule impliqué	22
Décès - intervention policière - autre	42
Blessure grave - intervention policière - autre	27
TOTAL	159

Source : tableau construit à partir des données issues du site Web du BEI.

* Plusieurs motifs différents peuvent mener au déclenchement d'une même enquête indépendante. Ainsi, 159 motifs ont mené au déclenchement de 156 enquêtes indépendantes.

ENQUÊTES SUR DES ALLÉGATIONS D'INFRACTIONS CRIMINELLES

En date du 13 février 2020, le BEI avait ouvert **133 dossiers d'enquête** sur des allégations d'infractions criminelles commises par des policiers (incluant les infractions à caractère sexuel)⁹. À pareille date, **cinq mises en accusation** ont été déposées contre des policiers dans la foulée de ce type d'enquête¹⁰.

Enquêtes criminelles en date du 13 février 2020

NOMBRE D'ENQUÊTES PRISES EN CHARGE	ENQUÊTES EN COURS	ENQUÊTES FERMÉES PAR LA DIRECTION DU BEI ¹¹	DOSSIERS À L'ÉTUDE AU DPCP	DÉCISIONS DU DPCP	
				Sans accusation	Avec accusation
133	61	16	16	35	5

Source : tableau issu du site Web du BEI¹².

8. BEI, *Enquêtes indépendantes par année*, consulté le 6 février 2020, <https://www.bei.gouv.qc.ca/enquetes/enquetes-independantes-par-annee.html>
9. Depuis les nouveaux mandats confiés par le gouvernement en octobre 2016 et septembre 2018.
10. À noter que selon les informations obtenues auprès du DPCP le 5 juillet 2019 – au moyen d'une demande d'accès à l'information – deux accusations de crimes sexuels ont été déposées contre deux policiers (soit Timothy Sangoya, du Corps de police régional de Kativik et Roger Barnaby, de la police de Listuguj, en Gaspésie). Le DPCP nous a également informé le 11 février 2020 – toujours au moyen d'une demande d'accès à l'information – que des accusations d'infractions criminelles (autres qu'à caractère sexuel) ont par la suite été déposées contre deux autres policiers (soit Lawrence Jock, du Corps de police régional de Kativik et Mathieu Paré, du Akwesasne Mohawk Police).
11. Depuis le 14 février 2018, la *Loi sur la police* permet à la direction du BEI de fermer un dossier d'allégation d'infraction à caractère sexuel commise par un policier si elle considère, après avoir consulté le directeur des poursuites criminelles et pénales si elle le juge nécessaire, que la plainte est frivole ou sans fondement.
12. BEI, *Enquêtes criminelles. Données cumulatives*, données mises à jour le 13 février 2020, <https://www.bei.gouv.qc.ca/enquetes/enquetes-criminelles-par-annee/donnees-cumulatives.html>

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, la Coalition contre la répression et les abus policiers (CRAP) et la Ligue des droits et libertés (LDL) ont suivi de très près les activités du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI).

Préoccupées par le fonctionnement de ce nouvel organisme et les critiques formulées par des proches de victimes à l'égard de ses enquêtes, nous avons entrepris de produire un bilan de ses trois premières années d'activité. Sachant que sa première directrice, M^{me} Madeleine Giauque, avait l'obligation de produire son propre bilan au plus tard en juillet 2019¹³, nous étions d'avis qu'un regard critique et externe sur les activités du BEI était aussi nécessaire.

Le bilan produit par le BEI¹⁴ a été rendu public le 25 septembre 2019 par la ministre de la Sécurité publique, M^{me} Geneviève Guilbault¹⁵. À nos yeux, il s'agit d'un bilan partiel et partial, la directrice du BEI ayant passé sous silence plusieurs problèmes importants que nous abordons ici, en plus d'avoir évalué en vase clos les activités de son organisme, sans regard extérieur et perspective critique.

Au terme de notre bilan, nous constatons qu'une réforme en profondeur du BEI est nécessaire. En ce sens, nous formulons 46 recommandations à l'intention des autorités politiques et de la direction du BEI.

La réalisation de plusieurs de nos recommandations nécessite que les autorités apportent des modifications majeures aux dispositions législatives et réglementaires qui ont créé le BEI et encadrent ses opérations.

De plus, pour assurer la pérennité du BEI, un examen indépendant et public de l'ensemble de ses activités devrait également être réalisé périodiquement.

Rappelons que la CRAP et la LDL interpellent les parlementaires depuis plus de dix ans au sujet des enquêtes menées à la suite d'interventions policières ayant causé la mort ou des blessures¹⁶. Nos actions ont toujours été alimentées par la même préoccupation, celle-là même qui nous incite aujourd'hui à produire ce bilan des trois premières années d'activité du BEI :

que le Québec se dote d'un mécanisme d'enquête véritablement indépendant du milieu policier, impartial, transparent et capable de susciter la confiance de la population et des proches des victimes tuées ou blessées aux mains de la police.

13. La *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, adoptée le 9 mai 2013, prévoit à l'article 9 que le BEI doit transmettre au ministre de la Sécurité publique un rapport sur ses activités « au plus tard trois ans suivant la fin d'une première enquête ».
14. BEI, *Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes*, 8 juillet 2019, https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/publications/2019-07-31_-_Rapport_VF.pdf
15. Malgré nos demandes répétées, la Commission des institutions et le gouvernement ont refusé de tenir une commission parlementaire avec audiences particulières afin d'examiner publiquement ce rapport et les activités du BEI.
16. Plusieurs de nos interventions sont détaillées dans les pages de présentation de nos organisations.

Résumé de nos constats

1. L'INDÉPENDANCE DU BEI COMPROMISE

Le BEI n'est pas un organisme indépendant du milieu policier pour plusieurs raisons :

- le déclenchement d'une enquête indépendante du BEI dépend du signalement du directeur du corps de police impliqué dans un incident ;
- les enquêteurs du BEI sont en majorité issus du milieu policier (ex-agents de la paix ou ex-employés civils de corps policiers) ;
- dans la quasi-totalité de ses enquêtes indépendantes, le BEI doit faire appel aux services de soutien provenant d'autres corps policiers ;
- des représentant-e-s du milieu policier participent au processus de nomination de l'équipe de direction du BEI ;
- la Sûreté du Québec (SQ) est impliquée dans le processus de nomination des enquêteurs du BEI ;
- les informations communiquées au public par le BEI lors du déclenchement d'une enquête indépendante proviennent strictement du corps de police impliqué.

2. L'IMPUNITÉ POLICIÈRE PERDURE

Des policiers et des directeurs de corps de police n'ont pas respecté leurs obligations prévues au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*. Ces manquements sont des entraves importantes à la réalisation des enquêtes indépendantes, mais le BEI n'en fait état publiquement qu'à la suite de son enquête et de l'analyse du dossier par le DPCP, soit plus d'un an après l'événement. **L'absence de sanctions pénales** à cet égard contribue à perpétuer l'impunité policière.

3. UN MANQUE DE TRANSPARENCE INJUSTIFIABLE

Le manque de transparence du BEI laisse place à des doutes quant à l'impartialité, à la crédibilité et à la rigueur de ses enquêtes. Le BEI ne publie pas de résumé exhaustif de ses rapports d'enquêtes indépendantes. Il n'informe pas non plus le public des raisons pour lesquelles il refuse de faire enquête sur certains des incidents qui lui sont signalés.

4. DE TRÈS LONGS DÉLAIS

Les délais relatifs aux enquêtes indépendantes du BEI sont très importants. La durée de l'enquête du BEI et de l'analyse du dossier par le DPCP est très longue. Les délais de signalement d'un incident et les délais d'arrivée des enquêteurs sur la scène d'incident sont aussi **source de préoccupation**.

5. L'IMPRÉCISION DE LA DÉFINITION DE BLESSURE GRAVE

La **définition de blessure grave** telle qu'énoncée dans le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* **est imprécise**, ce qui donne lieu à des interprétations diverses et contradictoires de la part des directeurs de corps de police impliqués et de la direction du BEI. Ce manque de précision a une incidence sur le déclenchement, ou non, d'une enquête indépendante sur des blessures graves infligées par des policiers.

6. LES INFRACTIONS À CARACTÈRE SEXUEL

La direction du BEI a le **pouvoir discrétionnaire de fermer une enquête** sur une allégation d'infraction à caractère sexuel si elle juge que la plainte est « frivole ou sans fondement ». C'est le seul type d'enquête pour lequel elle détient un tel pouvoir.

7. DES RÈGLES DE FORMATION À REVOIR

Plusieurs enquêteurs du BEI interviennent dans des enquêtes **sans avoir terminé leur formation**.

8. LES PREMIÈRES NATIONS, LES INUIT ET LE BEI

Seule une personne autochtone travaille au BEI. Elle occupe la fonction d'agente de liaison avec les communautés autochtones. Les activités et communications du BEI ne sont **pas adaptées aux réalités des personnes issues des Premières Nations et de la nation inuite**.

9. LES PROCHES DES VICTIMES ET LE BEI

Des proches de victimes décédées aux mains de la police sont **traités cavalièrement par le BEI** et ont peu ou pas de réponse à leurs questions. Plusieurs remettent en question son impartialité et sa rigueur.

10. LE DPCP ET LES ENQUÊTES INDÉPENDANTES

La proximité institutionnelle entre le DPCP et le milieu policier liée à leur mandat respectif **génère des doutes quant à l'impartialité des décisions du DPCP dans les dossiers d'enquêtes indépendantes**. Les faits relatifs à plusieurs événements récents où des citoyen-ne-s ont été tué-e-s ou gravement blessé-e-s par la police suscitent des questionnements légitimes quant à l'absence d'accusation dans les dossiers d'enquêtes indépendantes du BEI.

Méthodologie

Notre bilan s'appuie sur plus de trois années d'observation et de travail suivant le début des activités du BEI. Les principales démarches réalisées sont indiquées ici.

Les communications publiques du BEI (communiqués, rapports annuels, etc.) ainsi que celles du DPCP au sujet des enquêtes indépendantes ont été examinées. Les diverses statistiques que le BEI rend publiques sur son site Web ont été consultées et analysées. Les informations relatives aux nominations des enquêteurs du BEI et la provenance des personnes nommées ont été colligées. Les services de soutien requis par le BEI ont été scrutés. Des revues de presse concernant le BEI ont aussi été compilées et analysées.

Le bilan de la directrice du BEI sur les trois premières années d'enquête de l'organisme a aussi été étudié. Le fonctionnement du BEI a également été comparé avec celui d'organismes similaires dans les autres provinces canadiennes. Nous nous sommes aussi entretenus avec des proches de victimes décédées lors d'interventions policières.

Soulignons que les demandes d'accès à l'information ont été une source d'information essentielle. Plus de 60 demandes ont été faites dans les dernières années auprès du BEI, du ministère de la Sécurité publique, du DPCP, du Commissaire à la déontologie policière et de plusieurs corps de police. Les documents que nous avons obtenus ont été lus et analysés.

Nos demandes d'accès à l'information portaient notamment sur les éléments suivants :

- manquements observés aux obligations prévues au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* et à la *Loi sur la police* ;
- nature des blessures subies lors d'événements visés par une enquête indépendante ;
- événements n'ayant pas mené au déclenchement d'une enquête indépendante du BEI ;
- enquêtes sur des allégations d'infraction à caractère sexuel ;
- accusations déposées contre des policiers à la suite d'une enquête du BEI ;
- sources des communiqués du BEI ;
- processus de sélection des enquêteurs et processus d'habilitation de sécurité des candidat-e-s au poste d'enquêteur ;
- services de soutien demandés par le BEI ;
- outils d'aide à la rédaction des rapports d'événements des policiers ;
- politiques internes des corps de police relativement aux enquêtes indépendantes ;
- procédures internes de plusieurs corps de police relativement aux enquêtes indépendantes ;
- communications entre plusieurs corps de police, la direction du BEI et le ministère de la Sécurité publique relativement aux enquêtes indépendantes.

À noter que nous avons produit des documents d'analyse plus détaillés pour certaines sections. Ceux-ci peuvent être consultés en ligne à www.liguedesdroits.ca/regards-critiques-trois-premieres-annees-bei/

À L'ORIGINE DU BEI

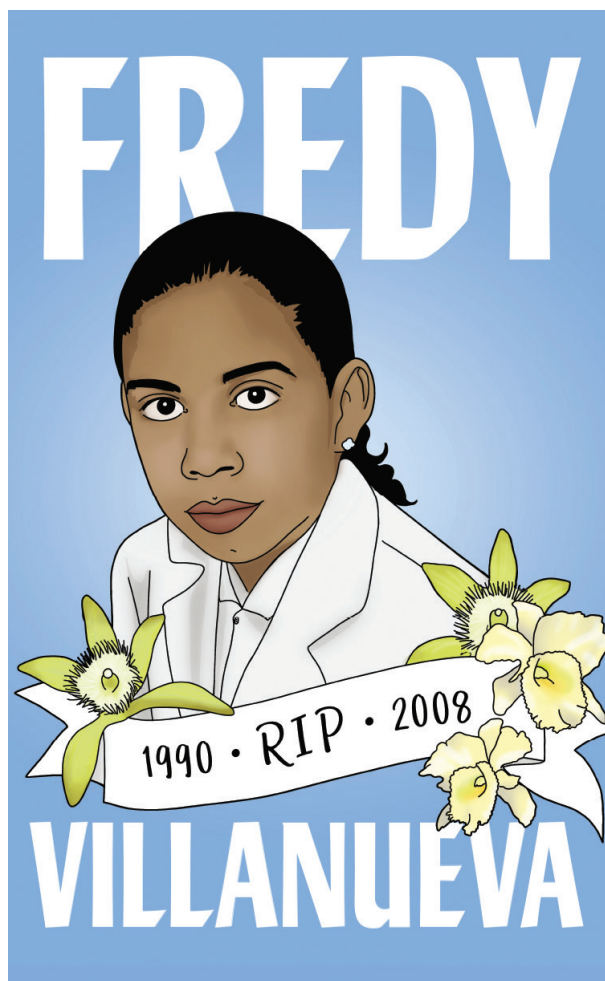
Le BEI a été créé dans le but de mettre fin aux enquêtes de la police sur la police lorsqu'une personne est tuée ou blessée gravement au cours d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police. Rappelons que le mécanisme d'enquête en vigueur avant la création du BEI prévoyait que l'enquête soit confiée à un autre corps de police que celui des policiers impliqués dans l'événement. Ce type d'enquête ne reposait sur aucune règle formelle de fonctionnement et était appliqué sans uniformité d'une enquête à l'autre.

annonçait la tenue d'une enquête publique du coroner sur les causes et circonstances du décès. Les audiences publiques, qui se sont déroulées principalement en 2009 et 2010, ont révélé de multiples transgressions à la « Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention¹⁸ » et à la politique interne du SPVM sur les enquêtes indépendantes¹⁹, en plus de mettre en lumière le manque flagrant d'impartialité des enquêteurs de la SQ.

De nombreuses voix se sont élevées au fil des ans contre les enquêtes de la police sur la police, devenues synonyme de conflit d'intérêts et inspirant de moins en moins de confiance chez une partie grandissante de la population compte tenu de leur caractère opaque¹⁷.

En août 2008, la mort du jeune Fredy Villanueva, survenue lors d'une intervention policière abusive à Montréal-Nord, a obligé le gouvernement à repenser ce mécanisme d'enquête. Lors de l'intervention, qui avait duré moins d'une minute, le policier Jean-Loup Lapointe du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) avait atteint mortellement Fredy Villanueva d'un projectile d'arme à feu et blessé grièvement deux autres jeunes. Cet événement tragique très médiatisé avait donné lieu à une émeute dans le quartier le lendemain.

Le 1^{er} décembre 2008 (4 mois après le drame), le DPCP annonçait qu'il ne porterait pas d'accusation contre l'agent Lapointe à la suite de l'enquête menée par la Sûreté du Québec (SQ). Le même jour, le ministre de la Sécurité publique, M. Jacques Dupuis,



Crédit : zola

17. Marie-Claude Malboeuf, « Enquêtes sur des policiers : confiance ébranlée », *La Presse*, 14 janvier 2012. Selon les résultats d'un sondage effectué par Angus Reid les 11 et 12 janvier 2012, 72 % des Québécois-e-s considéraient que les poursuites criminelles sont rarissimes lorsqu'un civil est tué ou blessé par un policier, parce que les enquêteurs « ferment la plupart du temps les yeux sur de possibles négligences ou mauvaises pratiques de la part de leurs confrères ».
18. Au sujet de la politique ministérielle, voir 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*, Rapport spécial, 16 février 2010, https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final_01.pdf
19. À noter que, depuis janvier 2009, les enquêtes de la police sur la police au Québec étaient désignées, à tort, par l'appellation *enquêtes indépendantes*.

En février 2010, dans son rapport spécial sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers, la Protectrice du citoyen relate comment la SQ avait traité différemment les témoins policiers et civils dans cette affaire²⁰.

- Les témoins civils présents sur les lieux ont tous été isolés les uns des autres et plusieurs d'entre eux avaient été interrogés le soir même de l'événement. Les enquêteurs de la SQ ont même interrogé des témoins civils blessés alors qu'ils étaient sur leur lit d'hôpital.
- En comparaison, les deux policiers impliqués dans l'intervention n'ont pas été isolés comme ils auraient dû l'être. Les enquêteurs de la SQ n'ont pas non plus tenté de les interroger avant qu'ils remettent leur rapport. L'agente Stéphanie Pilote a rendu son rapport six jours après les événements et n'a jamais été interrogée par la suite. L'agent Jean-Loup Lapointe a quant à lui remis son rapport un mois plus tard, puis a refusé de répondre aux questions des enquêteurs en invoquant son droit au silence.

Interrogé lors de l'enquête publique du coroner, l'enquêteur principal de la SQ dans cette affaire, le sergent-détective Bruno Duchesne, avait tenté de justifier le traitement préférentiel qui avait été accordé aux deux policiers en affirmant qu'il fallait leur faire confiance, car « les policiers, on est réputés honnêtes²¹ ».

Une telle déclaration en dit long sur la complaisance et la partialité des enquêtes de la police sur la police.

En somme, les révélations sur l'intervention policière qui a coûté la vie à Fredy Villanueva et sur la manière dont l'enquête a été menée ont augmenté considérablement la pression sur le gouvernement pour qu'il mette fin aux enquêtes de la police sur la police.

20. Protecteur du citoyen, *op. cit.*, p. 17-18. Voir également CRAP, *Le mémoire de la CRAP, version non censurée*, <https://lacrap.org/le-memoire-de-la-crap-version-non-censuree>

21. Enquête publique du coroner sur les causes et les circonstances du décès de Fredy Villanueva, notes sténographiques, 26 octobre 2009, p. 164.

MISE EN CONTEXTE

Le milieu policier réfractaire au BEI

Le milieu policier québécois s'est fortement opposé à la création du BEI. Les principales associations policières se sont en effet montrées réfractaires, voire carrément hostiles, à la volonté du gouvernement de permettre à des civils n'ayant jamais été policiers de faire enquête lorsqu'une personne perd la vie ou est grièvement blessée aux mains de la police.

BREF HISTORIQUE

« C'est comme si on envoyait des dentistes enquêter sur des avocats ! », s'est indigné Pierre Veilleux, président de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (APPQ), qui représente 5 400 membres de la SQ, lorsque le projet de loi 12 prévoyant la création du BEI a été déposé à l'Assemblée nationale par le ministre de la Sécurité publique, M. Stéphane Bergeron, en novembre 2012²².

Pour l'APPQ, non seulement le BEI devait être composé de « policiers actifs » – donc, toujours membres d'un corps policier –, mais ceux-ci devraient en outre être directement issus d'escouades des crimes majeurs, qui font enquête sur des homicides.

Les représentants du milieu policier ont continué à exprimer leur réprobation durant les consultations particulières sur le projet de loi 12, tenues par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale en mars et avril 2013.

« Un mécanisme où un autre corps de police fait enquête est légitime aux yeux des policiers », écrit sans détour la Fraternité des policiers et policières de Montréal (FPPM) dans son mémoire²³, tout en prônant la mise sur pied d'« un système québécois interdépendant hybride, plus particulièrement où des policiers actifs participent aux enquêtes²⁴ ».

L'APPQ n'a pas hésité quant à elle à se montrer menaçante. « Des contestations juridiques seraient à venir », écrit-elle dans son mémoire, si le législateur en venait à décider que « tous les policiers impliqués devraient être isolés les uns des autres avec interdiction de communiquer entre eux jusqu'à l'arrivée des enquêteurs indépendants », une pratique qui serait selon elle « illégale au sens de la Charte canadienne des droits et libertés²⁵ ».

« Il serait déplorable que par l'implantation du BEI, en réaction à une crise de confiance d'une certaine partie de la population basée sur des perceptions, le Gouvernement par retour du balancier provoque une crise de confiance profonde des policiers envers les enquêtes indépendantes », prévient l'APPQ²⁶.

La Fraternité des policiers et policières de la Ville de Québec (FPPVQ) a quant à elle adressé un message lourd de sous-entendus aux élu-e-s :

Je vous invite aussi à regarder le syndrome FIDO (Forget It, Drive On) qui a fait l'objet d'articles dans les journaux et qui a été observé dans d'autres provinces canadiennes, ce qui n'est pas souhaitable. Le policier qui prend son temps pour arriver sur une plainte n'aura pas de problème. Il n'y a qu'à penser à la fusillade du Collège Dawson ou à celle de l'Assemblée nationale où le résultat aurait pu être encore plus malheureux²⁷.

22. Denis Lessard, « Une loi pour créer un bureau d'enquête indépendant », *La Presse*, 30 novembre 2012, p. A 12.

23. FPPM, *Mémoire de la Fraternité des policiers et policières de Montréal portant sur le projet de loi no 12 – Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, 13 mars 2013, p. 9.

24. Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission des institutions*, Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 12, 40^e législature, 1^{re} session, 13 mars 2013, vol. 43 no 20, p. 40.

25. APPQ, *Mémoire présenté par l'Association des policiers provinciaux du Québec à la Commission des institutions*, *Projet de loi no 12 – Loi concernant les enquêtes indépendantes*, mars 2013, p. 25-26.

26. *Ibid.*, p. 28.

27. FPPVQ, *Mémoire de la Fraternité des policiers et policières de la Ville de Québec sur le projet de loi numéro 12 (Loi concernant les enquêtes policières indépendantes)*, mars 2013, p. 17.

Le projet de loi 12 a finalement été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 9 mai 2013. Fait rare, trois semaines après son adoption, plus de 200 membres de la SQ et du Service de police de la Ville de Québec (SPVQ) ont manifesté devant l'Assemblée nationale pour dénoncer notamment le *Cadre réglementaire concernant le déroulement des enquêtes indépendantes*, lequel était en fait une ébauche de projet de règlement.

Dans un communiqué de presse, l'APPQ s'est plainte que ses « recommandations sont loin d'avoir obtenu toute la considération qu'elles méritent » et a demandé au gouvernement « plus de respect et d'écoute envers la communauté policière en tenant compte de notre argumentation concernant le cadre réglementaire lié au Projet de loi 12²⁸ ».

Le projet de *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* a été publié dans la *Gazette officielle du Québec* le 15 juillet 2015, soit plus de deux ans après l'adoption du projet de loi 12.

L'APPQ, la FPPM et la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec (FPMQ) ont alors soumis conjointement au ministère un document critiquant le projet de règlement. « C'est ainsi l'ensemble des policiers du Québec qui, d'une seule voix, vous portent leurs observations », y lit-on²⁹.

Le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* a tout de même été adopté par décret le 18 mai 2016, suscitant une énième réaction de l'APPQ. « Les policiers du Québec auront désormais moins de droits que les policiers ontariens, ou même que tout autre citoyen au Canada », déclare l'association policière, pour qui le gouvernement a « cédé sous les revendications de différents groupes de pression, nourrissant suspicions et préjugés à l'égard du milieu policier³⁰ ».

« Cet état de situation ne manquera certainement pas de provoquer prochainement un autre rendez-vous devant les tribunaux, celui-là risquant ainsi de paralyser d'autant les travaux du BEI³¹ », d'ajouter le groupe de pression policier.



Crédit photo : André Querry

21 novembre 1987. 3 000 personnes manifestent à Montréal pour réclamer la tenue d'une enquête publique sur la mort d'Anthony Griffin, un jeune homme noir de 19 ans abattu par le policier Allan Gosset, le 11 novembre 1987.

28. APPQ, « Manifestation visant à dénoncer les mesures du gouvernement Marois à l'endroit des policiers », communiqué, 30 mai 2013.

29. APPQ, FPMQ et FPPM, *Commentaires sur le Projet de règlement sur le déroulement des enquêtes indépendantes*, août 2015, <https://fppm.qc.ca/medias/lettres/lettre-ministre-24-aout-2015-bei.pdf>

30. APPQ, « Règlement sur le déroulement des enquêtes indépendantes par le BEI - L'Association des policières et policiers provinciaux du Québec s'indigne de l'absence de respect des droits fondamentaux des policiers », communiqué, 17 juin 2016.

31. *Ibid.*

Le BEI a débuté ses activités le 27 juin 2016. Durant ses trois premières années de fonctionnement, on a peu entendu les associations policières qui s'étaient tant opposées à sa création, et ce, jusqu'au 11 juin 2019, jour où la FPMQ et la FPPM ont déposé une demande introductive d'instance à la Cour supérieure du Québec. Ladite demande vise à faire déclarer inconstitutionnelles les dispositions du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* qui imposent notamment au policier impliqué « de rédiger un compte rendu, de le remettre aux enquêteurs du Bureau, de les rencontrer et de répondre à leurs questions³² ».

En d'autres mots, les associations policières demandent aux tribunaux de limiter le pouvoir dont dispose le BEI pour obtenir la version des faits du policier impliqué dans une enquête indépendante. Il s'agit pourtant d'un élément important, non seulement pour faire la lumière sur l'événement – en particulier lorsqu'il s'agit du seul témoin des faits – mais aussi pour déterminer s'il y a lieu de porter des accusations criminelles relativement à la mort ou aux blessures graves causées par son intervention.

Ce que les associations policières n'ont pas réussi à obtenir dans l'arène politique, elles cherchent donc maintenant à l'acquérir dans l'arène judiciaire.

Arrêt *Wood c. Schaeffer* de la Cour suprême du Canada en 2013

En 2013, la Cour suprême a clairement établi que les policiers ont des obligations particulières liées à leur statut de policier. À cet effet, on peut lire dans son jugement :

« Nul n'est au-dessus des lois. Lorsqu'un citoyen est tué ou grièvement blessé par un policier, il est non seulement opportun mais essentiel de se demander si la police a agi légalement. » (par. 3)

« [...] dès lors qu'il choisit d'arborer son insigne, le policier doit se conformer aux obligations et aux responsabilités énumérées au [règlement relatif aux enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario], et ce même s'il doit, pour ce faire, renoncer à certaines libertés dont il jouirait par ailleurs en tant que simple citoyen ». (par. 32)

Référence : *Wood c. Schaeffer*, 2013 CSC 71 (CanLII), [2013] 3 RCS 1053.

Document d'analyse plus détaillé à lire en ligne.

32. Demande introductive d'instance (dossier no 500-17-108241-194)
en ligne : <https://fppm.qc.ca/medias/lettres/pourvoi-en-controle-judiciaire.pdf>

1.

L'indépendance du BEI compromise

L'indépendance du BEI à l'égard des corps de police est essentielle à la garantie d'impartialité des enquêtes qu'il doit mener. En vertu de ce principe, l'ensemble du personnel du BEI est tenu d'être exempt de tout lien avec le milieu policier, cela pour éviter toute situation de solidarité consciente ou inconsciente entre les membres du personnel du BEI et les corps policiers. Nous verrons dans cette section que le législateur a fait beaucoup de concessions au milieu policier sur ce point, de sorte qu'à l'heure actuelle, ce principe d'indépendance se trouve grandement miné.

Dans le cadre de son intervention lors des consultations particulières sur le projet de loi 12 en 2013, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) rappelait les critères qui permettent de qualifier le degré d'indépendance des différents organes d'enquête criminelle impliquant des policiers. Citant la typologie³³ proposée par le président de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC), M. Paul E. Kennedy, la CDPDJ écrivait que :

[...] les principaux modèles de surveillance de la police peuvent être qualifiés de dépendants, d'interdépendants ou d'indépendants

« en fonction du degré de dépendance de l'organe de surveillance par rapport à la police dans les enquêtes criminelles », mais aussi par rapport au « degré d'influence exercée sur l'enquête, [à] la capacité d'adresser une enquête à un autre corps policier ainsi qu'[à] la nature de l'équipe d'enquête ».

En résumé, le modèle dépendant « représente essentiellement la manière traditionnelle de la "police enquêtant sur la police" », le modèle interdépendant « fait appel à la participation civile aux enquêtes criminelles », et ce, à différents degrés allant de la simple observation civile aux enquêtes hybrides, puis le modèle indépendant suppose que « la police ne participe pas à l'enquête ». Dans un modèle indépendant, « l'organe de surveillance, composée de civils, mène des enquêtes criminelles indépendantes qui ne peuvent être affectées au corps policier et peut avoir le pouvoir de tirer des conclusions ayant force obligatoire et de déposer des accusations³⁴.

À la lumière de cette typologie, nous constatons dans les pages qui suivent que le BEI est bien loin d'être un organe indépendant du milieu policier.



33. Commission des plaintes du public contre la GRC, *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*, 11 août 2009, p. 74-75, <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/pdf/pip-finR-fra.pdf>

34. CDPDJ, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, projet de loi no 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, février 2013, p. 30, http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_pl12_enquetes_police.pdf

1.1 LE BEI DÉPEND DU CORPS DE POLICE IMPLIQUÉ POUR LE DÉCLENCHEMENT D'UNE ENQUÊTE INDÉPENDANTE

Actuellement, le BEI ne peut déclencher d'enquête indépendante sur un événement relevant de sa juridiction que si le directeur du corps de police impliqué le lui signale formellement.

Cette situation a une incidence sur l'heure d'arrivée des enquêteurs du BEI sur les lieux de l'événement. Plus le corps de police prend du temps avant de signaler un événement au BEI, plus ses enquêteurs tardent à arriver sur les lieux et à amorcer leur enquête. Entre-temps, le corps de police impliqué est seul maître sur place. Malgré le fait que l'article 289.2 de la *Loi sur la police* oblige le directeur du corps de police impliqué à aviser le BEI *sans délai*, cette situation s'est produite à maintes reprises.

C'est ce que nous avons appris en prenant connaissance des lettres³⁵ – obtenues par demande d'accès à l'information en novembre 2018 – que la première directrice du BEI, M^{me} Madeleine Giauque, avait envoyées à plusieurs directeurs de corps policiers entre le 23 janvier 2017 et le 30 octobre 2018. Ces lettres révèlent que plusieurs corps policiers n'avaient pas toujours *sans délai* le BEI d'incidents relevant de sa juridiction. Certains semblaient même avoir pris l'habitude de profiter du délai d'arrivée des enquêteurs du BEI sur la scène d'un incident pour interroger eux mêmes des témoins. Ils empiétaient ainsi sur la juridiction du BEI.

Ce manque d'indépendance quant au déclenchement des enquêtes du BEI remet sérieusement en doute la crédibilité de certaines enquêtes, notamment celles auxquelles fait référence M^{me} Giauque dans les correspondances susmentionnées.

Pour remédier à ce problème, le Québec devrait s'inspirer de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse, où tout-e citoyen-ne peut interpellier l'organisme équivalent au BEI pour l'aviser d'un événement relevant potentiellement de son champ de compétence.

RECOMMANDATION

1. Que la prérogative d'aviser le BEI en cas de blessure grave ou de décès aux mains de la police ne soit pas l'unique responsabilité du directeur du corps de police impliqué. Que toute personne témoin puisse aussi alerter directement le BEI. Que la *Loi sur la police* soit modifiée en conséquence.

1.2 LES ENQUÊTEURS DU BEI SONT EN MAJORITÉ ISSUS DU MILIEU POLICIER

En date du 18 décembre 2019, les informations que nous avons été en mesure de recueillir nous indiquent que les enquêteurs du BEI sont en grande majorité issus du milieu policier.

À cette date, 32 enquêteurs sur 46, soit 70 % des effectifs, avaient auparavant travaillé au sein d'un corps de police, que ce soit à titre de policiers ou (dans certains cas) d'employés civils³⁶. Soulignons notamment que tous les superviseurs-enquêteurs sont d'ex-policiers.

On se retrouve dans cette situation puisque la loi qui a créé le BEI en 2013 s'est limitée à exiger que celui-ci tende vers la parité entre les enquêteurs n'ayant jamais été agents de la paix (et donc n'ayant jamais été policiers) et ceux l'ayant déjà été³⁷. Ainsi, pour déterminer le degré de parité, le BEI n'a pas à prendre en compte le fait qu'un-e candidat-e ait pu faire partie d'un corps de police autrement qu'à titre de policier (par exemple à titre d'analyste).

35. En ligne : <https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/decisions-demandes-acces/ACC-18-12.pdf>

36. Ceux-ci occupaient par exemple les fonctions suivantes : analyste-vérificateur; analyste-investigateur; responsable criminologue; conseiller stratégique; analyste en renseignements; analyste et préventionniste; conseiller en développement de programme; agent de recherche et de développement; et préposé aux communications d'urgence.

37. *Loi sur la police*, op. cit., art. 289.10.

Dans certaines enquêtes du BEI, il arrive même que les enquêteurs affectés soient d'ex-policiers du corps de police impliqué dans l'événement. Ce fut le cas dans l'enquête concernant la mort de M. Koray Kevin Celik survenue le 6 mars 2017 lors d'une intervention du SPVM. Sur les sept enquêteurs déployés par le BEI, deux ont déjà été policiers au SPVM et un autre y a déjà travaillé en tant qu'employé civil³⁸.

Une telle pratique va à l'encontre du souhait exprimé en 2013 par le ministre de la Sécurité publique, M. Stéphane Bergeron, durant l'étude détaillée du projet de loi 12, qui créait le BEI. Celui-ci avait affirmé qu'un ex-policier ne devait pas participer à une enquête indépendante sur un événement mettant en cause des policiers du corps de police où il avait travaillé³⁹.

Dans combien d'autres cas une situation similaire a-t-elle pu se produire, donnant ainsi lieu à une apparence de conflits d'intérêts ?

RECOMMANDATIONS

2. Que la *Loi sur la police* et le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* soient modifiés afin que l'équipe du BEI ne soit composée que de civils n'ayant jamais travaillé pour un corps de police en tenant compte de la fin des mandats des personnes actuellement en poste.

En attendant cette révision, voici des recommandations qui visent à tout le moins à ce que soit mise en œuvre l'obligation de tendre vers la parité qui est prévue à l'article 289.10 de la *Loi sur la police* :

3. Que le comité de sélection des candidatures ainsi que la direction du BEI soient tenus de rendre compte publiquement des moyens pris pour mettre en œuvre l'obligation de tendre vers la parité entre les enquêteurs n'ayant jamais été agents de la paix et ceux qui l'ont déjà été, et qu'ils fournissent toute information pertinente à cet effet ;
4. Que la direction du BEI ait l'obligation de tenir à jour un registre public des informations concernant les nominations faites au sein de l'équipe des enquêteurs. Ce registre devrait faire état de *l'ensemble du parcours professionnel* des personnes nommées et non pas se limiter au dernier emploi occupé ;
5. Que lors des prochaines nominations d'enquêteurs, y compris à des postes de supervision, la direction ne recommande que des personnes n'ayant jamais travaillé pour un corps de police.

Aussi, en attendant la révision proposée à la *Loi sur la police* et au *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* :

6. Que l'enquêteur du BEI qui avise la direction d'une situation le plaçant en conflit d'intérêt soit tenu à l'écart de l'enquête à mener. Que la direction du BEI veille à ce qu'aucun enquêteur ne soit affecté à une enquête qui concerne un corps de police où il a déjà travaillé à titre de policier ou d'employé civil.

Document d'analyse plus détaillé à lire en ligne.

38. En réponse à une demande d'accès à l'information, le BEI a divulgué le nom des sept enquêteurs chargés de l'enquête sur la mort de M. Koray Kevin Celik. En analysant les noms de ces sept enquêteurs, il s'est avéré que deux d'entre eux étaient d'anciens policiers du SPVM et qu'un autre était un ancien employé civil du SPVM.
En ligne : <https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/decisions-demandes-acces/ACC-18-22.pdf>
39. Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission des institutions*, Étude détaillée du projet de loi no 12, 40^e législature, 1^{re} session, 22 avril 2013, vol. 43, no 38, p. 27.

1.3 LE BEI DÉPEND DES SERVICES DE SOUTIEN DE LA SQ, DU SPVM ET DU SPVQ DANS LA QUASI-TOTALITÉ DE SES ENQUÊTES INDÉPENDANTES

Au-delà de son équipe d'enquêteurs, le BEI ne dispose d'aucune ressource spécialisée. Il doit donc faire appel aux reconstitutionnistes en collision et aux technicien-ne-s en identité judiciaire de la SQ, du SPVM ou du SPVQ pour mener à bien l'aspect « technique » de ses enquêtes indépendantes.

Pour déterminer les causes et les circonstances d'une collision – impliquant ici un véhicule policier –, le ou la reconstitutionniste est responsable de recueillir toute preuve physique au sol, sur les véhicules et les infrastructures. Il ou elle note les traces de freinage, calcule la vitesse des véhicules, refait les déplacements, trouve les points d'impact. Pour sa part, le ou la technicien-ne en identité judiciaire recueille tout élément de preuve nécessaire pour découvrir différents indices permettant d'expliquer ce qui s'est passé. Il ou elle doit également préserver et conserver chaque élément de preuve recueilli.

On comprend dès lors le rôle clé joué par ces spécialistes dans le cadre des enquêtes indépendantes du BEI.

Or, dans la quasi-totalité de ses enquêtes indépendantes, le BEI nécessite le recours à des services de soutien provenant d'autres corps policiers. Selon le site Web de l'organisme, en date du 4 décembre 2019, seules 7 enquêtes indépendantes sur 146 n'avaient pas requis de tels services⁴⁰.

L'ampleur du recours à ces services de soutien est inquiétante du point de vue des principes d'impartialité et d'indépendance du BEI à l'égard des autres corps de police.

D'autre part, la crédibilité du BEI peut aussi être mise en cause en raison du manque de rigueur de certain-e-s expert-e-s. Dans deux décisions⁴¹ rendues publiques en 2018, la Cour du Québec a sévèrement critiqué le travail des quatre experts en reconstitution de collision de la SQ qui avaient pris part aux enquêtes concernant deux interventions policières du SPVQ ayant causé des décès en 2014 et 2015, *avant la création du BEI*.

Malgré cela, l'un d'eux a participé à une enquête indépendante du BEI plusieurs mois après le jugement de la Cour du Québec où son travail a été critiqué. Le travail des trois autres reconstitutionnistes a quant à lui été critiqué par le tribunal après leur participation à une enquête indépendante du BEI, et nous ignorons si leurs services ont été sollicités par le BEI à nouveau.

Pour assurer la réelle indépendance du BEI, le gouvernement devrait lui attribuer le budget qui lui permettra de se doter de ses propres services spécialisés. Rien dans la *Loi sur la police* ne s'oppose à ce que le BEI développe ses propres services spécialisés. Pour ce faire, il faudrait cependant que la direction du BEI convienne de cette nécessité, ce qui n'a pas été le cas sous la direction de M^{me} Giauque.

En effet, lors de son témoignage devant la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (CERP), le 19 octobre 2018, la directrice a jugé qu'il en serait à la fois trop coûteux et inutile, exprimant son entière satisfaction quant à la situation actuelle⁴².

Pourtant, que le BEI se dote de ses propres services spécialisés est loin d'être une idée incongrue. L'expérience ontarienne le démontre. À la suite de la publication d'un rapport⁴³ du juge George Adams en 1998, l'Unité des enquêtes spéciales (UES), l'équivalent du BEI en Ontario, s'est dotée de ses propres services spécialisés. L'UES évalue que « de tels services à l'interne renforcent encore l'Unité en tant qu'organisme indépendant d'enquête⁴⁴ ».

40. Il s'agit des sept enquêtes indépendantes suivantes : BEI 2016-014; BEI 2016-018; BEI 2017-018; BEI 2018-013; BEI 2018-035; BEI 2019-011 et BEI 2019-012.

41. R. c. Beaulieu 2018 QCCQ 40; et R. c. Morin 2018 QCCQ 7873.

42. CERP, notes sténographiques, 19 octobre 2018, volume 151, p. 78-79 et 86, https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Transcriptions/Notes_stenographiques_-_CERP_19_octobre_2018.pdf

43. George W. Adams, *Consultation Report of the Honourable George W. Adams, Q.C. to the Attorney General and Solicitor General Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit*, 14 mai 1998, https://www.siu.on.ca/pdfs/the_adams_report_1998.pdf

44. UES, *Services d'identification médico-légale*, <https://www.siu.on.ca/fr/fis.php>

En dernier lieu, soulignons une lacune importante du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*. Les membres d'un corps de police requis pour fournir des services de soutien n'ont pas l'obligation de dénoncer une situation pouvant les placer en situation de conflit

d'intérêts et compromettre leur impartialité en raison de leurs liens professionnels, familiaux et sociaux – présents ou passés – avec un policier visé par une enquête du BEI. Une telle obligation est pourtant prévue à l'article 8 dudit règlement pour les enquêteurs du BEI.

RECOMMANDATIONS

7. Que le gouvernement attribue au BEI les ressources financières nécessaires à la mise en place de sa propre unité d'enquêteurs spécialisés en identité judiciaire et en reconstitution de collision.

Entre-temps :

8. Que le BEI tienne un registre public à jour du nom des agent-e-s affecté-e-s à des services de soutien dont le travail a fait l'objet de critiques dans le cadre de différentes instances judiciaires ;
9. Que le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* soit modifié afin de prévoir l'obligation, pour les membres d'un corps de police requis pour fournir des services de soutien, de dénoncer une situation pouvant les placer en situation de conflit d'intérêts et compromettre leur impartialité en raison de leurs liens professionnels, familiaux et sociaux – présents ou passés – avec un policier visé par une enquête du BEI. Que dans ces circonstances, le policier offrant le service de soutien soit tenu à l'écart de l'enquête à mener.

[Document d'analyse plus détaillé à lire en ligne.](#)

1.4 DES REPRÉSENTANT-E-S DU MILIEU POLICIER SONT IMPLIQUÉ-E-S DANS LE PROCESSUS DE NOMINATION DE LA DIRECTION DU BEI

La nomination au poste de direction du BEI se fait à partir d'une liste de trois personnes recommandées au ministre de la Sécurité publique par un comité de sélection formé à cette fin par le ministre. Ce comité est composé du sous-ministre de la Justice ou de son ou sa représentant-e ; d'un-e avocat-e recommandé-e par le Barreau du Québec ; d'un ancien directeur de corps de police, qui n'est pas agent de la paix, recommandé par le conseil d'administration de l'Association des directeurs de police du Québec ; du secrétaire du Conseil du trésor ou de son ou sa représentant-e ; et finalement, du directeur général de l'École nationale de police du Québec⁴⁵.

Le comité de sélection pour le poste de direction adjointe du BEI est composé des mêmes acteurs et actrices, sauf en ce qui concerne le sous-ministre de la Justice, lequel est remplacé par la direction du BEI.

Ainsi, des représentant-e-s des milieux policiers influent grandement sur le processus de nomination des deux membres de la direction du BEI⁴⁶.

RECOMMANDATION

10. Que les candidatures à la direction et à la direction adjointe du BEI soient analysées et proposées au ministre de la Sécurité publique par un comité de sélection où ne siège aucun-e représentant-e du milieu policier.

1.5 LA SQ EST IMPLIQUÉE DANS LE PROCESSUS DE NOMINATION DES ENQUÊTEURS DU BEI

Le processus de nomination des enquêteurs du BEI fait appel à la SQ. En effet, comme le révèle une réponse du BEI à une demande d'accès à l'information, la Division des investigations de sécurité du Service du filtrage de sécurité de la SQ mène des enquêtes de sécurité sur les personnes déclarées aptes à exercer la fonction d'enquêteur du BEI⁴⁷.

Cette façon de faire octroie à la SQ un important pouvoir d'intervention dans le processus de nomination des enquêteurs du BEI.

RECOMMANDATION

11. Que les enquêtes de sécurité sur les personnes déclarées aptes à exercer la fonction d'enquêteur au BEI ne soient pas menées par un corps de police, mais bien par un organe indépendant, exempt de représentant-e-s du milieu policier.

45. *Loi sur la police, op. cit.*, art. 289.7.

46. *Ibid.*, art. 289.8.

47. En ligne : <https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/decisions-demandes-acces/ACC-19-14.pdf>

1.6 LES INFORMATIONS QUE LE BEI COMMUNIQUE AU PUBLIC AU MOMENT DU DÉCLENCHEMENT DE SES ENQUÊTES INDÉPENDANTES PROVIENNENT STRICTEMENT DES CORPS DE POLICE IMPLIQUÉS

La seule source d'information des communiqués du BEI annonçant le déclenchement d'une enquête indépendante est le corps de police impliqué dans l'événement ayant causé la mort ou des blessures graves. Cela a été confirmé en octobre 2017 par le BEI dans sa réponse à une demande d'accès à l'information : « Il n'existe aucune politique, procédure ou directive sur la façon dont les informations sont recueillies. Ces informations sont reçues, dans un

premier temps, directement par la directrice du BEI, ou en son absence par le directeur adjoint, et *proviennent strictement des corps de police impliqués*⁴⁸ » [nous soulignons].

Dans la même communication, il a aussi été confirmé par le BEI que « les informations reçues proviennent des divers services de police, obtenues verbalement à la suite du signalement que doit effectuer le directeur du corps de police responsable d'une intervention visée par l'article 289.1 de la *Loi sur la police* ».

Notons que le BEI ne mentionne ni la source des informations qu'il publie dans ses communiqués ni la fonction des personnes qui les lui ont transmises.

RECOMMANDATION

12. Que le BEI mentionne la source des informations qu'il publie dans ses communiqués annonçant la prise en charge d'une enquête indépendante ainsi que la fonction occupée par les personnes qui les lui ont transmises.

48. En ligne : <https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/decisions-demandes-acces/ACC-17-07.pdf>

2.

L'impunité policière perdue

2.1 DES POLICIERS NE RESPECTENT PAS LE RÈGLEMENT SUR LE DÉROULEMENT DES ENQUÊTES DU BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES ET LA LOI SUR LA POLICE

Le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* (ci-après le *Règlement*) impose une série d'obligations visant à assurer l'indépendance et la crédibilité des enquêtes du BEI.

L'ARTICLE 1 DU RÈGLEMENT PRÉVOIT QUE :

Un policier impliqué et un policier témoin doivent, 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 :

- 1 se retirer de la scène de l'événement dès que possible ;
- 2 rédiger de manière indépendante, notamment sans consultation et sans influence, un compte rendu exact, détaillé et exhaustif portant notamment sur les faits survenus lors de l'événement, le signer et le remettre aux enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes dans les 24 heures suivant l'événement, à moins que le directeur du Bureau ne lui accorde un délai supplémentaire ;
- 3 rencontrer les enquêteurs du Bureau ;
- 4 s'abstenir de communiquer avec un autre policier impliqué ou témoin au sujet de l'événement jusqu'à ce qu'il ait remis son compte rendu et qu'il ait rencontré les enquêteurs du Bureau ;
- 5 rester disponible aux fins de l'enquête.

Un policier impliqué est un policier présent lors d'un événement visé au premier alinéa et dont les actions ou les décisions pourraient avoir contribué au décès, aux blessures graves ou aux blessures causées par une arme à feu utilisée par un policier. Un policier témoin est un policier en présence de qui s'est déroulé un tel événement, mais qui n'est pas un policier impliqué.

Constitue une blessure grave toute blessure physique pouvant entraîner la mort ou résultant en des conséquences physiques importantes.

L'ARTICLE 2 DU RÈGLEMENT MENTIONNE QUE :

Un directeur d'un corps de police impliqué doit :

- 1 prendre les mesures nécessaires pour sécuriser la scène de l'événement et pour s'assurer de la conservation de la preuve et de l'intégrité des lieux jusqu'à l'arrivée des enquêteurs du Bureau ;
- 2 prendre les mesures raisonnables pour éviter que les policiers impliqués ou témoins communiquent entre eux au sujet de l'événement jusqu'à ce qu'ils aient remis leur compte rendu aux enquêteurs du Bureau et qu'ils les aient rencontrés ;
- 3 transmettre au directeur du Bureau l'identité de la personne décédée ou blessée ainsi que la nature de ses blessures, l'identité des personnes présentes lors de l'événement, les paramètres et les limites de la scène de l'événement, les éléments de preuve recueillis afin d'en assurer la conservation ainsi que tout autre renseignement recueilli relatif à l'événement ;
- 4 remettre aux enquêteurs du Bureau tout document en lien avec l'événement ;
- 5 s'assurer que les communications faites au public au sujet de l'événement ne nuisent pas à l'enquête du Bureau ;
- 6 prendre les mesures nécessaires afin que le directeur du Bureau puisse assurer les communications relatives à l'enquête indépendante avec la personne blessée gravement ou 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, et avec les membres de la famille de celle-ci ou d'une personne décédée lors d'un tel événement.

Un corps de police impliqué est un corps de police dont sont membres ou sous l'autorité de qui agissent, selon le cas, les policiers impliqués dans l'événement ou qui en sont témoins.

Or, contrairement à ce que nos deux organisations réclamaient lors de la création du BEI, ledit règlement ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect des obligations qui y sont prévues, pas plus qu'il n'accorde au BEI le pouvoir de contraindre les individus visés par ces obligations (policiers témoins, policiers impliqués et direction du corps de police impliqué).

Tout au plus l'article 5 du *Règlement* impose-t-il à la direction du BEI d'informer le directeur du corps de police impliqué lorsqu'un policier ne respecte pas ses obligations. Dans le cas où c'est le directeur du corps de police impliqué qui ne respecte pas les siennes, la direction du BEI doit en informer les autorités suivantes : le ministre de la Sécurité publique lorsqu'il s'agit du directeur général de la SQ ; le conseil municipal lorsqu'il s'agit du directeur d'un corps de police municipal ou son employeur lorsqu'il s'agit d'un autre corps de police.

Les seuls autres leviers d'intervention dont dispose le BEI reposent sur l'article 129 du *Code criminel* et l'article 311 de la *Loi sur la police*.

Concernant l'article 129 du *Code criminel*, le site Web du BEI indique que :

Toute personne qui pose un geste sachant ou prévoyant que ce geste aura pour effet de nuire à l'exécution du travail des enquêteurs du BEI ou de le rendre plus difficile commet une entrave au travail d'un agent de la paix et est susceptible de poursuite en vertu du Code criminel (article 129)⁴⁹.

L'article 311 de la *Loi sur la police* prévoit quant à lui que des sanctions pénales (des amendes de 500 \$ à 10 000 \$) devraient être imposées à un directeur de corps de police impliqué qui n'a pas respecté l'obligation d'aviser sans délai le BEI d'une intervention policière ayant causé la mort ou une blessure grave.

En réponse à notre demande d'information à propos de l'application de ces deux leviers d'intervention, la direction du BEI nous a répondu le 15 mai 2019 que :

Le BEI étant à la base un corps de police, même si la loi prévoit qu'il est spécialisé, son seul pouvoir est d'enquêter sur les faits pouvant constituer une infraction, quelle qu'elle soit. Si les faits établis nous semblent démontrer les éléments constitutifs (*actus reus* et *mens rea*) d'une infraction, une demande d'intenter les procédures ou un constat d'infraction, selon le cas, doit être transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales, qui décidera si une dénonciation doit ou non être portée devant les tribunaux contre le contrevenant⁵⁰.

Ainsi, le pouvoir du BEI se limite-t-il à soumettre à l'attention du DPCP les manquements au *Règlement*.

C'est le DPCP qui décide ensuite d'entamer ou non des procédures contre le policier ou le directeur du corps de police concerné.

De nombreux manquements au *Règlement*

Depuis le début des activités du BEI en juin 2016, plusieurs manquements aux articles 1 et 2 du *Règlement* ont été signalés par la première directrice du BEI à quatre corps de police (SPVM, SQ, Service police de Laval et Corps de police régional de Kativik).

Ces manquements ont été communiqués par la directrice du BEI aux directeurs des corps de police impliqués dans des lettres⁵¹ dont nous avons obtenu copies en novembre 2018 en faisant une demande d'accès à l'information.

49. BEI, *Rôles et pouvoirs*, <https://www.bei.gouv.qc.ca/enqueteurs/role-et-pouvoirs.html>

50. En ligne : https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/02/regards_critiques_bei_note_50.pdf

51. En ligne : <https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/decisions-demandes-acces/ACC-18-12.pdf>

VOICI LES DIVERS MANQUEMENTS CONSTATÉS :

- 1 Il est arrivé fréquemment que le SPVM attende plusieurs heures avant de contacter le BEI, même dans le cas de décès ou de blessure par arme à feu, alors que l'article 289.2 de la *Loi sur la police* oblige le directeur du corps de police impliqué à aviser *sans délai* le BEI d'un événement pouvant relever de sa juridiction ;
- 2 Des policiers n'ont pas été isolés les uns des autres et ont rédigé leurs rapports ensemble, sous la supervision d'un agent qui a dû les aviser à de nombreuses reprises de cesser de discuter ;
- 3 Dans les minutes qui ont suivi un événement, deux policiers témoins et un policier impliqué ont été placés dans le même véhicule pendant une heure ;
- 4 Des policiers ont rédigé leurs rapports respectifs dans une même salle sans supervision pendant presque toute la durée de la rédaction. Ce n'est qu'à la toute fin qu'un policier cadre s'est présenté pour voir au respect du *Règlement* ;
- 5 Des policiers impliqués et témoins ont admis avoir discuté entre eux au sujet de l'événement avant de rédiger leurs rapports à remettre au BEI ;
- 6 Des policiers impliqués ont discuté entre eux au sujet de l'événement avant de rédiger leurs rapports et de rencontrer les enquêteurs du BEI ;
- 7 Des policiers ont eu accès à la carte d'appel⁵² au moment de la rédaction de leurs rapports respectifs, allant même jusqu'à reproduire intégralement des passages de celle-ci ;
- 8 Des policiers ont rédigé leur rapport en consultant des documents d'aide à la rédaction fournis par l'APPQ ou le SPVM ;
- 9 Des policiers impliqués ont remis leurs rapports à des enquêteurs de leur corps de police pour vérification avant de les transmettre au BEI ;
- 10 Le BEI n'a pu obtenir les rapports d'emploi de la force et de poursuite automobile habituellement produits en pareilles circonstances. Les policiers ne l'ont pas rempli à la demande d'un supérieur ;
- 11 Un policier (impliqué ou témoin) a été questionné par un sergent-détective du même corps policier que lui avant l'arrivée des enquêteurs du BEI ;
- 12 Avant l'arrivée du BEI, des enquêteurs du SPVM ont rencontré des témoins civils et obtenu de courtes déclarations ;
- 13 Dans un autre cas, les témoins d'une intervention policière ont été rencontrés par des patrouilleurs du SPVM qui ont pris une déclaration de chacune de ces personnes. Ces déclarations ont été soumises à des enquêteurs du SPVM pour vérification et approbation avant la libération des témoins. Le tout s'est produit avant l'arrivée des enquêteurs du BEI et avant que les policiers impliqués aient remis leurs comptes rendus au BEI. Dans certains cas, les témoins ont même été transportés au poste de quartier pour interrogatoire avant l'arrivée du BEI sur les lieux ;
- 14 Un policier (impliqué ou témoin) a refusé de répondre aux questions d'un enquêteur du BEI.

52. Une carte d'appel est un document généré par le système de communication policier. Lorsqu'un citoyen contacte le Service d'urgence 9-1-1 ou un poste de police, l'appel est reçu par un répartiteur. Celui-ci saisit des données requises au système informatique (nom, adresse, date, heure, endroit et nature d'un événement) et achemine l'information électroniquement au terminal situé dans l'auto-patrouille appelée à intervenir pour traiter l'appel. Après l'intervention, le policier complète la fiche électronique à partir dudit terminal. La carte d'appel vient alors d'être créée.

Ces nombreux manquements au *Règlement* constituent à nos yeux de sérieuses entraves au travail d'enquête du BEI. Or, à notre connaissance, aucun directeur de corps de police ni aucun policier n'a été sanctionné, ce qui contribue à perpétuer l'impunité policière.

En outre, la plupart du temps, la direction du BEI n'a pas saisi le DPCP de ces manquements. Elle s'est plutôt contentée d'en aviser le directeur du corps de police impliqué plusieurs mois, voire plus d'un an après les faits. À une seule occasion, selon les informations recueillies auprès du DPCP le 17 octobre 2019 grâce à une demande d'accès à l'information⁵³, le BEI aurait transmis à celui-ci une demande d'interdire des procédures ou de dresser un constat d'infraction pour manquement à l'article 311 de la *Loi sur la police*⁵⁴.

Rappelons à cet égard le point de vue exprimé par la Protectrice du citoyen en octobre 2017 :

Certes, la *Loi sur la police* prévoit certaines infractions pénales concernant les enquêtes du BEI, mais elles ne couvrent pas tous les types

de manquement et sont rarement utilisées. L'article 5 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* prévoit quant à lui que le directeur du BEI informe les autorités concernées en cas de non-respect d'obligations prévues à ce règlement qui pourraient mener à la prise de mesures en discipline interne. Or, les règlements de discipline interne des services de police varient considérablement d'un corps de police à l'autre. La sanction des cas de non-respect des obligations de collaboration des policiers aux enquêtes du BEI devrait être cohérente et uniforme, et ce, quel que soit leur corps de police d'appartenance⁵⁵.

À l'instar de la Protectrice du citoyen, nous sommes d'avis que des sanctions pénales doivent être prévues en cas de manquements au *Règlement*. Les pouvoirs exceptionnels dont disposent les membres des forces policières (notamment celui d'utiliser la force létale) exigent des mécanismes d'enquête et de surveillance répondant aux plus hauts standards d'imputabilité.

RECOMMANDATIONS

13. Que des sanctions pénales soient explicitement prévues au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* en cas de non-respect des obligations qui y sont énoncées ;
14. Que le BEI soit tenu, en cours d'enquête, de publier des communiqués informant immédiatement le public de tout manquement du corps de police impliqué à ses obligations prévues au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* ou à la *Loi sur la police*, ainsi que toute action prise à cet égard. Que cette obligation de communication soit inscrite au *Règlement* ;
15. Qu'il soit inscrit dans la *Loi sur la police* que le BEI est tenu de signaler au DPCP tout manquement constaté aux obligations prévues au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* ;
16. Que le BEI soit tenu d'informer le public par voie de communiqué de tout signalement au DPCP relativement à une entrave portée à son travail par le corps de police impliqué et que cette obligation de communication soit inscrite au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* ;
17. Que le DPCP ait l'obligation d'ouvrir un dossier dans chaque cas rapporté afin de décider si des accusations devraient être portées. Que les décisions du DPCP soient rendues publiques.

53. En ligne : https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/02/regards_critiques_bei_note_53.pdf

54. Nous ne savons pas si une accusation a été déposée dans ce dossier.

55. Protecteur du citoyen, *Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des institutions. Projet de loi no 107*, 24 octobre 2017, p. 13, <https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/reactions/memoire-projet-loi-107.pdf>

2.2 DES RAPPORTS RÉDIGÉS SOUS INFLUENCE EXTERNE

Le rapport du policier impliqué ou témoin joue un rôle important pour comprendre le déroulement de l'intervention policière visée par une enquête indépendante. C'est pourquoi, en vertu du *Règlement*, les policiers sont soumis à des obligations prévoyant que la rédaction de leur compte rendu de l'événement soit exempte de toute influence.

Pourtant, la convention collective signée entre la FPPM et la Ville de Montréal en 2017, donc après l'adoption du *Règlement*, prévoit à l'article 26.19 :

Même s'il n'est pas considéré comme étant poursuivi en justice au sens du présent article, le policier qui est directement impliqué dans un événement survenu alors qu'il est en devoir ou qu'il agit comme un agent de la paix qui donne lieu à une enquête indépendante selon les critères énoncés dans la procédure ministérielle, a le droit, d'être représenté à l'occasion de cette enquête et aux frais de l'employeur, par un avocat désigné par la Fraternité ; dans ces circonstances, le policier impliqué directement a aussi le *droit de consulter*, aux frais de l'employeur, *un avocat avant de rédiger son rapport* usuel ou tout rapport complémentaire ou additionnel ; la présente disposition n'est assujettie à aucune formalité et s'applique sans que l'employeur ne puisse opposer de refus à l'assistance judiciaire et à la protection accordée en vertu du présent article⁵⁶ [nous soulignons].

Cette disposition contrevient aux obligations du policier impliqué telles qu'énoncées à l'article 1, alinéa 2, du *Règlement*. Elle est aussi contraire à l'arrêt *Wood c. Schaeffer*⁵⁷ de 2013 de la Cour suprême du Canada et à la directive du ministère de la Sécurité publique qui en découle⁵⁸. Tout cela est d'autant plus grave que la convention collective a été signée après que ces obligations eurent été énoncées par ces différentes instances.

Dans l'arrêt *Wood c. Schaeffer*, le plus haut tribunal du Canada établit clairement que : « Le policier ne devrait pas discuter avec l'avocat de la teneur et de la rédaction de ses notes, et aucun avocat ne devrait en diriger ou en réviser la rédaction. Les notes doivent demeurer un récit indépendant des faits par le policier (*par. 103*). [...] Si les agents pouvaient obtenir des conseils juridiques avant de rédiger leurs notes, ils risqueraient de s'attacher à défendre leur intérêt personnel et à justifier leurs actes, au détriment de leur devoir public (*par. 8*).⁵⁹ ».

D'autres pratiques remettent également en cause le principe voulant que le rapport policier soit rédigé *sans influence*.

Le 19 février 2018, la directrice du BEI écrivait ce qui suit au directeur du SPVM :

Par la présente, je désire porter à votre attention une situation qui me semble problématique puisque certains documents circuleraient au niveau des policiers du SPVM dans le but de les aider à rédiger les rapports que doivent faire les policiers impliqués et/ou témoins en vertu de l'article 1, alinéa 2, du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* adopté le 8 juin 2016⁶⁰.

56. Convention collective de travail entre la Ville de Montréal et la FPPM, 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2021, p. 88, http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/INTRA_FR/MEDIA/DOCUMENTS/CONVENTION_COLLECTIVE_POLICIERS_JUSQUE_31DECEMBRE_2021.pdf

57. *Wood c. Schaeffer*, 2013 CSC 71 (CanLII), [2013] 3 RCS 1053. Dans cette affaire, la Cour suprême avait conclu qu'un policier visé par une enquête indépendante ne doit pas avoir la possibilité de consulter un avocat avant de rédiger son rapport sur l'événement ayant donné lieu au déclenchement du mécanisme d'enquête, <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/2013/2013csc71/2013csc71.html?resultIndex=1>

58. En ligne : https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/diffusion/documents_transmis_acces/2015/104490.pdf

59. *Wood c. Schaeffer*, *op. cit.*, par. 103 et par. 8.

60. En ligne : <https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/decisions-demandes-acces/ACC-18-12.pdf>

Dans cette correspondance, M^{me} Giaque fait référence au guide « Rédacto⁶¹ » de l'APPQ, datant de mai 2016, ainsi qu'au « Guide de rapport⁶² » du SPVM, datant de 2004 et mis à jour en 2013, « soit bien avant l'adoption du Règlement » précise-t-elle. La directrice du BEI dira du premier document « [qu']il semble mettre de l'avant un rapport en 2 étapes, ce qui est contraire à l'article 1, alinéa 2 [du règlement] », puis, à propos du second document que « sa seule lecture vous convaincra qu'il contrevient aux principes qui sont énoncés [dans le règlement]⁶³ ».

En effet, le « Guide de rapport » est présenté par le SPVM comme « un guide de rédaction de rapport que vous pouvez consulter lorsque vous êtes impliqués dans une situation où il [y] a utilisation de la force ». Ce document suggère une foule de détails que le policier ne doit pas omettre d'inscrire dans son rapport. Il recommande notamment au policier impliqué de « consulter un avocat de la Fraternité des policiers et policières de Montréal dans les plus brefs délais (disponible 24h) », et ce, « avant d'écrire son rapport ».

Le 12 avril 2018, deux mois après la réception de la lettre du BEI, l'inspecteur-chef Antonio Iannantuoni, du SPVM, expédiait une note de service à « tous les policiers du Service des enquêtes » dans laquelle il indiquait que le formulaire « Emploi de la force (F-502-04)⁶⁴ » est le « seul document que les policiers peuvent utiliser lors de la rédaction de leur compte rendu⁶⁵ ».

Or, ledit formulaire n'élimine en rien le risque d'influence sur le contenu du rapport rédigé par le policier impliqué, bien au contraire. En effet, les rubriques « signe d'agression éventuelle du sujet / indice de menace » et « comportements pouvant s'apparenter au syndrome de délire agité » énoncent respectivement pas moins de onze et douze choix de réponses au policier impliqué, qui peut s'en inspirer largement lors de l'écriture du compte rendu destiné aux enquêteurs du BEI.

La situation est tout aussi problématique à la SQ, où un document intitulé « Aide à la rédaction d'un rapport d'événement⁶⁶ », en vigueur depuis le 12 janvier 2017, invite les policiers ayant été impliqués dans une « intervention policière nécessitant l'emploi de la force » à inclure une foule d'informations dans leur compte rendu de l'événement, et ce, « afin d'assurer une uniformité des pratiques et une rigueur dans le contenu des rapports ».

L'annexe d'une autre procédure interne de la SQ⁶⁷, entrée en vigueur le 9 mars 2017, énonce quant à elle les responsabilités du « responsable d'unité désigné » eu égard à la rédaction des rapports. Celui est tenu :

[d'aviser] les policiers impliqués que la jurisprudence (Arrêt Schaeffer) leur exige de rédiger un rapport sans se référer à aucun document, ondes radio, appel 911 et sans consulter : collègues, syndicat et avocat délégué par l'APPQ. Le policier a uniquement droit à ses notes personnelles prises dans son calepin (les notes prises conjointement sont exclues)⁶⁸.

Nous ignorons cependant si cette procédure adoptée plus de quatre ans après l'arrêt *Wood c. Schaeffer* est mise en œuvre rigoureusement au sein de la SQ.

Pour assurer la crédibilité des enquêtes indépendantes du BEI et garantir le respect du principe de l'indépendance du rapport policier partout au Québec, une interdiction de consulter toute aide à la rédaction doit être formellement inscrite au *Règlement*.

Document d'analyse plus détaillé à lire en ligne.

61. APPQ, *Rédacto*, mai 2016, <https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2019/11/2019-10-29-redacto-mai-2016.pdf> ; APPQ, *Rédacto*, mai 2019, https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/diffusion/documents_transmis_acces/2019/132626.pdf
62. En ligne : https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/02/regards_critiques_bei_note_62.pdf
63. *Op. cit.*, note 60.
64. En ligne : https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/02/regards_critiques_bei_note_64.pdf
65. En ligne : https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/02/regards_critiques_bei_note_65.pdf
66. En ligne : https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/02/regards_critiques_bei_note_66.pdf
67. SQ, *Intervenir lors d'un décès, une blessure grave ou une blessure par arme à feu survenu dans le cadre d'une intervention policière ou d'une détention – PR-ENQ-03, procédure interne*, https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/02/regards_critiques_bei_note_67.pdf
68. *Ibid.*

RECOMMANDATIONS

18. Que le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* soit amendé de façon à interdire explicitement au policier témoin et au policier impliqué de consulter un-e avocat-e, un conseiller ou une conseillère syndical-e ou toute autre personne avant la rédaction du compte rendu prévue à l'article 1, alinéa 2, dudit règlement. Qu'il lui soit également interdit de consulter la carte d'appel et tout autre document susceptible d'influencer la rédaction de son compte rendu ;
19. Que la Ville de Montréal revoit, à la lumière du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, la convention collective signée entre la Ville de Montréal et la Fraternité des policiers et policières de Montréal afin qu'elle ne permette plus au policier impliqué de consulter un-e avocat-e avant la rédaction du compte rendu, comme prévu à l'article 1, alinéa 2, dudit règlement.



Crédit photo : André Querry

31 juillet 1991. Manifestation à Montréal pour dénoncer la violence policière lors de l'intervention au party SexGarage survenue un an plus tôt, dans la nuit du 14 au 15 juillet 1990.

3.

Un manque de transparence injustifiable

En mars 2013, lors des consultations particulières sur le projet de loi créant le BEI, le ministre de la Sécurité publique, M. Stéphane Bergeron, avait présenté la transparence comme un des trois principes fondateurs de ce nouvel organisme⁶⁹.

Plus de trois ans après la première enquête indépendante du BEI, le manque de transparence entourant ses diverses activités contribue pourtant à alimenter les doutes quant à sa rigueur, à son impartialité et à son indépendance à l'égard des autres corps policiers.

Sans accès à des résumés exhaustifs des rapports d'enquêtes indépendantes du BEI, la population et les proches des victimes d'interventions policières ne peuvent ni prendre connaissance des éléments de preuve qui ont été colligés ni apprécier dans quelle mesure l'enquête a été menée de façon rigoureuse, impartiale et indépendante. De plus, ils ne sont pas toujours à même de juger du bien-fondé de la décision du DPCP de ne pas porter d'accusation contre les policiers impliqués dans l'événement.

Sans accès aux informations contenues dans le rapport d'enquête indépendante du BEI, comment peut-on se faire une idée précise du déroulement de l'événement ? Comment peut-on savoir si les versions des témoins policiers et civils (lorsqu'il y en a) se confirment ou sont contradictoires ?

Les seuls renseignements que le BEI et le DPCP transmettent au public lorsqu'aucune accusation n'est déposée contre les policiers impliqués sont fragmentaires et nettement insuffisants pour comprendre tout ce qui s'est produit lors de l'événement.

3.1 LE CONTENU DU RAPPORT D'ENQUÊTE INDÉPENDANTE DU BEI NON DIVULGUÉ

« Nul n'est au-dessus des lois. Lorsqu'un citoyen est tué ou grièvement blessé par un policier, il est non seulement opportun mais essentiel de se demander si la police a agi légalement.⁷⁰ »

On pourrait ajouter à cette citation de l'arrêt de la Cour suprême de 2013 dans la cause *Wood c. Schaeffer* qu'il nous faut surtout *savoir* si la police a agi légalement. Or, le BEI ne publie pas de résumés exhaustifs de ses rapports d'enquêtes indépendantes, ce qui constitue sans contredit le plus grave déficit de transparence de cet organisme.

Ailleurs au Canada, des organismes semblables au BEI diffusent des résumés exhaustifs et anonymisés de leurs rapports d'enquête lorsqu'aucune accusation n'est portée contre les policiers⁷¹. Ces résumés exhaustifs contiennent des informations sur les éléments de preuve recueillis et les versions des témoins civils et policiers. Cette façon de faire devrait être mise en œuvre au Québec.

69. Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission des institutions*, Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 12, 40^e législature, 1^{re} session, 12 mars 2013, vol. 43, no 19, p. 1.

70. *Wood c. Schaeffer*, *op. cit.*, par. 3.

71. Pour consulter un résumé exhaustif de chacun des rapports d'enquête terminées de l'UES en Ontario (https://www.siu.on.ca/fr/directors_reports.php), du Independent Investigations Office (IIO) de la Colombie-Britannique (<https://iiobc.ca/public-reports/>), du Serious Incident Response Team (SIRT) de la Nouvelle-Écosse (<https://sirt.novascotia.ca/publications>) et du Independent Investigations Unit (IIU) du Manitoba (<http://www.iiumanitoba.ca/publications.html>).

À titre d'exemple, on peut consulter le résumé du rapport d'enquête de l'UES dans le dossier no 18-TCDD-220⁷². Dans cette affaire, où aucune accusation criminelle n'a été retenue contre les policiers, une quantité importante d'information a été divulguée au public⁷³.

Lors de son témoignage devant la CERP en octobre 2018, la première directrice du BEI a justifié la non-divulgaration des rapports d'enquêtes indépendantes en invoquant la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* (ci-après *Loi sur l'accès*)⁷⁴. De plus, dans ses communiqués annonçant la fin d'une enquête indépendante et la transmission du rapport d'enquête au DPCP, le BEI indique que :

[...] le rapport produit par le BEI n'est pas public puisqu'il contient des renseignements sensibles et nominatifs, des déclarations des personnes impliquées et des témoins de même que des éléments de preuve. Conséquemment, aucune autre information sur les faits ou sur l'enquête ne sera divulguée par le BEI.

Toutefois, selon la jurisprudence de la Commission d'accès à l'information du Québec, les déclarations de témoins relatés sur un ton neutre et factuel ne sont pas considérées comme des renseignements personnels confidentiels⁷⁵. Il serait ainsi tout à fait possible pour le BEI de fournir au public un résumé exhaustif de son rapport d'enquête indépendante en respectant les dispositions de la *Loi sur l'accès*.

Dans son bilan des trois premières années d'activité du BEI, la directrice justifie également son manque de transparence en affirmant qu'elle ne peut rendre public le rapport d'enquête indépendante du BEI en vertu de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*⁷⁶. Ladite loi encadre les enquêtes des coroners lors de décès au Québec. Les rapports des enquêtes indépendantes du BEI sont annexés aux rapports des coroners.

Or, si le BEI souhaitait diffuser un résumé exhaustif de son rapport, voire le document dans son intégralité, il n'aurait qu'à obtenir l'autorisation du

ministre de la Sécurité publique, comme le prévoit l'article 90 de cette loi :

Une interdiction de publier ou de diffuser certaines informations en vertu de la présente section ne s'applique pas si la publication ou la diffusion est faite conformément à l'article 100 ou à l'article 102.

Les articles 100 et 102 indiquent quant à eux :

100. Lorsque l'intérêt public le requiert, le ministre de la Sécurité publique ou le coronar en chef peut publier ou diffuser tout renseignement contenu dans le rapport et dans les documents annexés et qui n'est pas public.

Le coronar en chef ne peut cependant publier ou diffuser le rapport d'un agent de la paix sans la permission expresse du ministre de la Sécurité publique ou d'une personne que celui-ci autorise à cette fin.

102. L'accès à un rapport ou à un document annexé ou leur réception ne constituent pas une autorisation de publier ou de diffuser les informations qu'ils contiennent et qui n'ont pas été rendues publiques à moins que cela ne s'avère nécessaire à la personne, à l'association, au ministère ou à l'organisme pour connaître ou faire reconnaître ses droits, ou à l'intérêt public lorsque le ministère ou l'organisme public l'a consulté ou reçu à cette fin.

La marche à suivre pour obtenir, publier et diffuser le rapport du coronar, ses annexes (lesquelles incluent le rapport du BEI) et tout renseignement s'y trouvant est donc prévue par la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, ce que la directrice du BEI ne mentionne pas dans son bilan.

72. En ligne : https://www.siu.on.ca/fr/directors_report_details.php?drid=166

73. Le document contient les informations suivantes, regroupées par thèmes. L'enquête : notification de l'UES, l'équipe, le plaignant ainsi que les témoins civils et policiers, *identifiés anonymement* avec la mention du fait qu'ils ont participé ou non à une entrevue. La description de l'incident, la cause du décès. Les éléments de preuve : les lieux décrits, avec photographies y compris d'armes de poing avec chargeurs, un schéma des lieux, éléments de preuve matériels. Témoignage d'expert : rapport sur les armes à feu, rapport d'autopsie, éléments de preuve sous forme de vidéos, d'enregistrements audio ou photographiques (résumés des images filmées par la caméra à bord des véhicules de police). Enregistrement de communications. Éléments obtenus auprès du Service de police. Dispositions législatives pertinentes. Analyse et décision du directeur de l'Unité des enquêtes spéciales (puisque c'est le directeur de l'UES qui détermine s'il y a accusation ou non).

74. CERP, notes sténographiques, 19 octobre 2018, volume 151, p.10 et p. 108-109, https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Transcriptions/Notes_stenographiques_-_CERP_19_octobre_2018.pdf

75. *Sirois c. Candiac (Ville de)* [1987] C.A.I. 332; *Cloutier c. Lévis (ville de)* [1987] C.A.I. 465; *Chicoine c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)* [1989] C.A.I. 251; *Pinsonneault c. Trois-Rivières (Ville de)* [1992] C.A.I. 79; *Buffone c. Ministère de la Sécurité publique* [1996] C.A.I. 85.

76. BEI, *Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes*, 8 juillet 2019, p. 27. À noter que les rapports d'enquêtes indépendantes relatives à des blessures graves ne sont pas visés par la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*.

3.2 RAPPORTS ANNUELS ET DEMANDES D'ACCÈS À L'INFORMATION

Les rapports annuels du BEI ne contiennent que des informations quantitatives d'ordre opérationnel (nombre d'enquêtes indépendantes, services de soutien obtenus et leurs coûts, etc.).

Dans ce contexte, les demandes d'accès à l'information constituent l'un des seuls moyens dont la population dispose pour obtenir des informations pourtant essentielles sur les activités du BEI.

La nature et le nombre de demandes que nous avons rédigées témoignent en soi du manque de transparence du BEI quant aux informations qu'il communique au public.

Cette situation nous apparaît hautement problématique. Il ne devrait pas être nécessaire de passer par ce long processus pour tenter d'obtenir des informations qu'un organisme public devrait divulguer de manière proactive. De plus, il arrive trop souvent que les informations demandées nous soient refusées ou communiquées des mois après l'écoulement du délai de traitement de 30 jours prévu par la *Loi sur l'accès*.

3.3 D'AUTRES LACUNES EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE

Le BEI n'informe pas le public des incidents pour lesquels il n'a pas déclenché d'enquête indépendante. Il devrait publier et mettre à jour régulièrement sur son site Web son « Registre des situations n'ayant pas mené au déclenchement d'une enquête indépendante », dont nous avons obtenu copie en faisant une demande d'accès à l'information le 2 octobre 2018⁷⁷.

De plus, le BEI ne rend pas publics les avis et les recommandations écrites qu'il transmet au ministère de la Sécurité publique en vertu de l'article 289.26 de la *Loi sur la police*⁷⁸. Par souci de transparence, l'organisme devrait en faire la publication sur son site Web sur une base annuelle.

Le nom des policiers non divulgué

Le BEI ne divulgue pas le nom des policiers impliqués dans un événement faisant l'objet d'une enquête indépendante alors que le nom de la personne qui perd la vie aux mains de la police, lui, est rendu public. Pourtant, les fonctions exercées par les policiers sont de nature publique, et ceux-ci sont soumis à l'obligation déontologique de s'identifier lorsque des citoyen-ne-s leur en font la demande⁷⁹.

Il y a lieu de s'interroger sur les impacts potentiels de ce traitement différencié. Alors qu'il arrive que le passé de la victime soit étalé dans les médias, le public ne sait absolument rien sur le ou les policiers impliqués qui, rappelons-le, disposent du pouvoir d'user de la force létale.

77. BEI, *Registre des situations n'ayant pas mené au déclenchement d'une enquête indépendante*, 2 octobre 2018, <https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/decisions-demandes-accs/ACC-18-03.pdf>. La version obtenue par demande d'accès à l'information n'est pas mise à jour par le BEI.

78. L'article 289.26 prévoit que « [le] Bureau peut, en tout temps, donner au ministre des avis écrits ou lui faire des recommandations écrites sur tout sujet qu'il juge approprié et qui est en lien avec la réalisation de sa mission ».

79. *Code de déontologie des policiers du Québec*, P-13.1, r. 1, article 5, alinéa 2.

3.4 POUR UNE TRANSPARENCE ACCRUE : DES ENQUÊTES PUBLIQUES DU CORONER

La *Loi sur la recherche des causes et circonstances des décès*, qui encadre le travail des coroners au Québec, ne contient aucune disposition portant spécifiquement sur les enquêtes publiques relatives aux décès de citoyen-ne-s aux mains de la police, de sorte que chaque enquête publique doit être ordonnée par le coroner en chef, de sa propre initiative ou à la demande du ministre de la Sécurité publique.

Or, en Ontario, en Colombie-Britannique et au Manitoba, la loi prévoit que le coroner doit tenir une enquête publique lorsqu'une personne perd la vie aux mains de la police dans des circonstances violentes. Au Nunavut, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, la tenue d'une enquête publique du coroner est obligatoire indépendamment des circonstances de l'intervention policière⁸⁰.

RECOMMANDATIONS

20. Que des modifications soient apportées au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* afin d'obliger le BEI à rendre public un résumé exhaustif et anonymisé de ses rapports d'enquêtes indépendantes dans tous les cas où le DPCP décide de ne pas porter d'accusation. Cette publication devrait être faite au même moment où le DPCP fait connaître cette décision ;
21. Que le BEI soit tenu de remettre le résumé exhaustif et anonymisé de son rapport d'enquête indépendante à la personne gravement blessée ou à la famille de la personne décédée, et ce, avant que la décision du DPCP de ne pas porter d'accusation ne soit rendue publique ;
22. Que le BEI procède rétroactivement à la publication d'un résumé exhaustif et anonymisé des rapports d'enquêtes indépendantes terminées avant l'adoption de cette obligation ;
23. Que le BEI rende public son « Registre des situations n'ayant pas mené au déclenchement d'une enquête indépendante » et qu'il le mette à jour régulièrement ;
24. Que les avis et recommandations écrites que le BEI adresse au ministère de la Sécurité publique en vertu de l'article 289.26 de la *Loi sur la police* soient rendus publics ;
25. Que des amendements soient apportés à la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* afin qu'une enquête publique du coroner soit tenue automatiquement lorsqu'une personne perd la vie aux mains de la police.

80. *Coroners Act*, RSO 1990, c C.37, s 10(4.6.2); *Coroners Act*, SBC 2007, c 15, Section 18(2) (Colombie-Britannique); *The Fatality Inquiries Act*, CCSM c F52, Section 19(5) (Manitoba); *Loi sur les coroners*, LRTN-O 1988, c C-20, article 22 (Territoires du Nord-Ouest); *Loi sur les coroners*, LRY 2002, c 44, article 11 (Yukon); *Coroners Act*, RSNWT (Nu) 1988, c C-20, article 8(1)(h) (Nunavut).

4.

De très longs délais

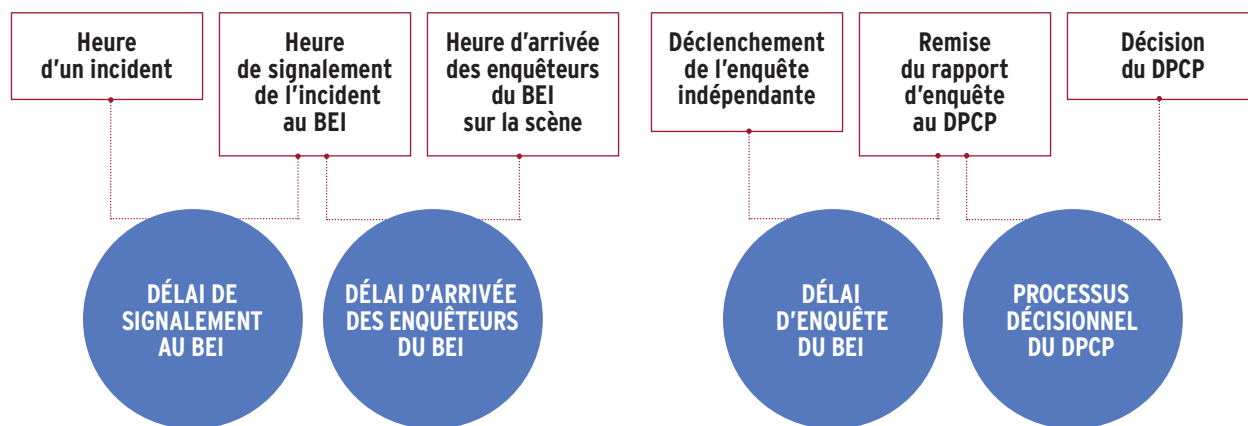
Alors qu'en 1990 l'Ontario créait l'UES, il a fallu attendre 23 ans avant que l'Assemblée nationale du Québec n'emboîte le pas, le 9 mai 2013, en adoptant le projet de loi 12 prévoyant la mise sur pied du BEI. Il a ensuite fallu attendre trois autres années pour que le BEI soit mis en opération, le 27 juin 2016.

Or, ce n'est pas seulement la création du BEI qui s'est faite dans la lenteur, c'est aussi l'ensemble de ses activités qui semblent placées sous le signe du retard. Qu'il s'agisse du délai pour que le BEI soit avisé d'un incident relevant de sa juridiction, du délai pour qu'il dépêche ses enquêteurs sur la scène d'un incident ou encore du délai pour qu'il complète ses enquêtes indépendantes, l'ampleur du temps écoulé soulève de sérieuses questions sur la performance de cet organisme public.

Les quatre rapports annuels produits par le BEI depuis son entrée en fonction ne contiennent pas de données sur les délais associés à ses différentes activités. Il suffit de jeter un coup d'œil sur les rapports annuels d'autres organismes provinciaux dotés de pouvoirs d'enquête pour constater qu'il s'agit d'une anomalie⁸¹.

Dans les prochaines pages, nous présentons les délais moyens que nous avons calculés relativement aux situations suivantes :

- délai de signalement d'un incident au BEI ;
- délai d'arrivée des enquêteurs du BEI sur la scène d'incident ;
- délai d'enquête du BEI et délai du processus décisionnel du DPCP.



81. Par exemple, les rapports annuels du Commissaire à la déontologie policière contiennent des données sur le délai moyen des enquêtes, le délai moyen de conciliation et le délai moyen de traitement des plaintes. On retrouve également ce type d'informations dans les rapports annuels de la CDPDJ et de la Commission d'accès à l'information du Québec.

4.1 LES DÉLAIS DE SIGNALEMENT D'UN INCIDENT AU BEI

Les directeurs des corps de police ont l'obligation d'informer *sans délai* le BEI de tout incident pouvant mener au déclenchement d'une enquête indépendante. Cette exigence va de pair avec l'efficacité de ce type d'enquête. Comme l'observait la Protectrice du citoyen, en 2010 :

[...] les enquêtes menées sur des incidents graves impliquant des policiers exigent une intervention rapide des enquêteurs responsables. L'efficacité de leur intervention sur le terrain et le délai dans lequel ils amorcent l'enquête sont des éléments importants à considérer pour garantir la crédibilité d'une enquête. La capacité de dépêcher des enquêteurs rapidement sur la scène d'un incident peut être déterminante pour le résultat de l'enquête. Les preuves peuvent disparaître ou se corrompre dans l'heure suivant l'incident. L'organisme chargé de faire ces enquêtes doit donc pouvoir intervenir rapidement⁸².

Il n'est pourtant pas rare que plusieurs heures s'écoulent entre le moment d'un incident et celui où le BEI en est avisé par le directeur du corps de police impliqué.

Dans le contexte où le BEI ne divulgue l'heure de signalement que dans son communiqué sur le bilan du déroulement de l'enquête indépendante⁸³, il ne nous a toutefois pas été possible de brosser un portrait exhaustif de la situation. Néanmoins, **en date du 6 février 2020**, nous avons pu compiler cette information pour 87 dossiers⁸⁴, ce qui représente 56 % des 156 enquêtes indépendantes déclenchées depuis le 27 juin 2016.

À partir de ces données, nous avons ainsi pu calculer le **délai moyen de signalement au BEI** pour la période s'étendant du 27 juin 2016 au 31 décembre 2018⁸⁵. Celui-ci s'établit à **1 h 37**, ce qui nous semble être en nette contravention avec l'article 289.2 de la *Loi sur la police* exigeant que le signalement se fasse *sans délai*.

Délais de signalement d'un incident au BEI entre le 27 juin 2016 et le 31 décembre 2018

ANNÉE	NOMBRE D'ÉVÉNEMENTS	DÉLAIS MOYENS	MÉDIANE
2016 ⁸⁶	13	1 h 33	1 h 33
2017	43	1 h 33	1 h 19
2018	23	1 h 48	1 h 30
TOTAL	79	1 h 37	1 h 27

Source : tableau construit à partir des données issues du site Web du BEI

82. Protecteur du citoyen, *Procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers – Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*, Rapport d'enquête spéciale, Assemblée nationale, février 2010, p. 52.
83. Ce communiqué est généralement publié quelques jours après l'annonce du DPCP de ne pas porter d'accusation contre le ou les policiers impliqués dans un incident. Toutefois, lorsqu'une accusation criminelle est portée contre une personne civile impliquée dans l'intervention policière, le BEI ne publie son communiqué qu'à la fin des procédures judiciaires contre cette personne.
84. Nous avons exclu du calcul huit dossiers dont les délais sont sans commune mesure : BEI-2016-014 (53 jours); BEI-2016-018 (plus de 11 heures); BEI-2017-017 (plus de 14 heures); BEI-2017-018 (plus de 2 jours); BEI-2017-046 (plus de 2 jours); BEI-2018-006 (14 heures); BEI-2018-013 (18 jours); BEI-2018-043 (plus de 39 heures). La moyenne a donc été calculée pour 79 événements.
85. Nous n'avons pas fait ce calcul pour l'année 2019, car en date du 6 février 2020, le BEI n'avait divulgué l'heure de signalement que pour trois dossiers d'enquêtes indépendantes déclenchées en 2019.
86. Du 27 juin au 31 décembre 2016.

4.2 LES DÉLAIS D'ARRIVÉE DES ENQUÊTEURS DU BEI SUR LA SCÈNE D'UN INCIDENT

Il n'est pas rare non plus que plusieurs heures s'écoulent entre le signalement d'un incident par le corps de police impliqué et l'arrivée des enquêteurs du BEI sur la scène.

Encore là, le fait que le BEI ne divulgue l'heure de l'arrivée réelle de ses enquêteurs que dans son communiqué sur le bilan du déroulement de l'enquête nous empêche de dresser un portrait exhaustif de la situation⁸⁷. En date du 6 février 2020, cette information n'avait été rendue publique que pour 85 dossiers⁸⁸, ce qui représente 54 % des 156 enquêtes indépendantes déclenchées depuis le 27 juin 2016.

Néanmoins, à partir des données compilées pour la période s'étendant du 27 juin 2016 au 31 décembre 2018⁸⁹, nous avons pu établir que le **délai moyen d'arrivée des enquêteurs du BEI sur la scène d'un incident** est de **5 h 20**.

Il est vrai que le BEI doit couvrir tout le territoire du Québec, qui est très vaste. Cela n'explique toutefois pas pourquoi la moyenne du délai d'arrivée des enquêteurs du BEI s'établit à plus de deux heures⁹⁰ lorsque la scène d'un incident est située à Montréal, alors que les bureaux de l'organisme se trouvent à Longueuil.

Voilà qui vient à tout le moins contredire ce que prétend le BEI lorsqu'il affirme dans sa « Déclaration de services aux citoyens » qu'il déploie son équipe d'enquêteurs « sur les lieux de l'événement dans les meilleurs délais, selon l'endroit où s'est produit l'événement⁹¹ ».

Délais d'arrivée des enquêteurs du BEI sur la scène d'un incident entre le 27 juin 2016 et le 31 décembre 2018

ANNÉE	NOMBRE D'ÉVÉNEMENTS	DÉLAIS MOYENS	MÉDIANE
2016 ⁹²	14	7 h 36	5 h 03
2017	44	5 h 15	3 h 45
2018	24	4 h 12	3 h 06
TOTAL	82	5 h 20	3 h 34

Source : tableau construit à partir des données issues du site Web du BEI

4.3 LES DÉLAIS DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES DU BEI ET DU PROCESSUS DÉCISIONNEL DU DPCP

Les délais pour compléter tant l'enquête indépendante que le processus décisionnel du DPCP se sont-ils améliorés ou ont-ils plutôt augmenté depuis le début des activités du BEI ?

Afin de répondre à cette question, nous avons colligé des données statistiques sur le temps requis par le BEI pour compléter ses enquêtes indépendantes et

le temps que prend le DPCP pour rendre une décision relativement à la conduite des policiers impliqués.

Nous avons aussi obtenu, en faisant plusieurs demandes d'accès à l'information auprès du DPCP, des données sur ces deux processus pour les années 2014, 2015 et les six premiers mois de 2016, soit la période précédant le début des activités du BEI, lorsque les enquêtes indépendantes étaient menées par la SQ, le SPVM et le SPVQ. Cette collecte de données nous a permis d'établir les constats suivants en date du 6 février 2020.

87. Certes, le BEI fait mention de l'heure d'arrivée prévue (HAP) des enquêteurs dans ses communiqués annonçant la prise en charge d'une enquête. Malheureusement, ces données sont loin d'être fiables, puisqu'il arrive que le communiqué sur le bilan du déroulement d'une enquête révèle un décalage entre l'HAP et l'heure d'arrivée réelle. C'est pourquoi nous avons choisi d'exclure les HAP dans le calcul des moyennes des délais d'arrivée des enquêteurs du BEI sur la scène d'un incident.
88. Nous avons exclu du calcul trois dossiers dont les délais sont très importants : BEI-2017-044 (30 heures); BEI-2018-007 (plus de 22 heures); BEI-2018-014 (64 jours). La moyenne a été donc calculée pour 82 événements.
89. Nous n'avons pas fait ce calcul pour l'année 2019, car en date du 6 février 2020, le BEI n'avait divulgué l'heure d'arrivée réelle que pour trois dossiers d'enquêtes indépendantes déclenchées en 2019.
90. Pour 17 événements impliquant le SPVM entre 2016 et 2018.
91. BEI, *Déclaration de services aux citoyens*, p.8, https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/publications/Declaration_de_services_aux_citoyens_2019.pdf
92. Du 27 juin au 31 décembre 2016.

Délais avant le BEI

Voici tout d'abord les délais moyens relatifs aux **89 enquêtes** dites *indépendantes* menées par la SQ, le SPVM et le SPVQ entre le 1^{er} janvier 2014 et le 26 juin 2016. Le premier tableau indique que le délai d'enquête moyen des trois corps de police est de 179 jours, tandis que le délai moyen du processus décisionnel du DPCP est de 142 jours. Le délai moyen total s'élève ainsi à 321 jours. Le deuxième tableau indique quant à lui le délai d'enquête moyen selon le corps de police responsable de l'enquête.

Délais relatifs aux enquêtes indépendantes menées par la SQ, le SPVM et le SPVQ entre le 1^{er} janvier 2014 et le 26 juin 2016

Délai d'enquête moyen (89 dossiers)	179 jours
Délai moyen du processus décisionnel du DPCP (89 dossiers)	142 jours
DÉLAI MOYEN TOTAL	321 JOURS

Source : tableau construit à partir des données obtenues au moyen de demandes d'accès à l'information

Délai d'enquête moyen ventilé selon le corps de police responsable de l'enquête entre le 1^{er} janvier 2014 et le 26 juin 2016

SQ (54 dossiers)	144 jours
SPVM (19 dossiers)	140 jours
SPVQ (16 dossiers)	345 jours
DÉLAI D'ENQUÊTE MOYEN TOTAL	179 JOURS

Source : tableau construit à partir des données obtenues au moyen de demandes d'accès à l'information

Délais depuis le BEI

Voici ensuite les délais moyens relatifs aux enquêtes indépendantes menées par le BEI entre le 27 juin 2016 et le 6 février 2020. Ceux-ci ont trait aux **102 dossiers d'enquêtes indépendantes** dans lesquels le DPCP avait rendu une décision en date du 6 février 2020⁹³. Le délai moyen des enquêtes du BEI est de 370 jours, tandis que celui du processus décisionnel du DPCP est de 182 jours. Le délai moyen total s'élève ainsi à 552 jours. Cet exercice nous permet de constater que les délais sont plus longs depuis l'entrée en activité du BEI. Pourtant, le bilan de la direction du BEI demeure silencieux sur cette question.

Délais relatifs aux enquêtes indépendantes menées par le BEI entre le 27 juin 2016 et le 6 février 2020

Délai d'enquête moyen ⁹⁴ (102 dossiers)	370 jours
Délai moyen du processus décisionnel du DPCP (102 dossiers)	182 jours
DÉLAI MOYEN TOTAL	552 JOURS

Source : tableau construit à partir des données issues du site Web du BEI

Document d'analyse plus détaillé à lire en ligne.

93. Lorsque le BEI doit fournir un complément d'enquête à la demande du DPCP, cela a naturellement pour effet de rendre plus long le processus décisionnel en matière de mise en accusation. Il est toutefois difficile de déterminer à ce moment-ci le nombre exact de compléments d'enquête que le BEI a dû effectuer. D'une part, à la page 29 de son rapport daté du 8 juillet 2019 sur ses trois premières années d'opération, le BEI écrit que le DPCP lui avait demandé trois compléments d'enquête. D'autre part, dans un tableau transmis par le DPCP en application d'une décision interlocutoire de la Commission d'accès à l'information, le nombre de compléments d'enquête s'élevaient plutôt à dix, dont deux pour deux dossiers, et ce, pour la période s'étendant du 1^{er} juillet 2016 au 16 janvier 2019.

94. Le délai d'enquête moyen pour les 122 dossiers d'enquêtes indépendantes complétées par le BEI en date du 6 février 2020 est de 362 jours.

RECOMMANDATIONS

26. Que dans le communiqué qui annonce la prise en charge d'une enquête indépendante, le BEI rende publiques systématiquement les informations suivantes : l'heure de l'événement, l'heure de signalement d'un incident et l'heure d'arrivée des enquêteurs du BEI sur la scène de l'incident ;
27. Que le BEI documente et publie des statistiques sur son site Web et dans ses rapports annuels sur les délais de ses enquêtes indépendantes, les signalements d'incidents par les corps de police impliqués et l'arrivée de ses enquêteurs sur les scènes d'incidents ;
28. Que les directeurs des corps policiers impliqués soient sanctionnés chaque fois qu'ils ne se conforment pas à leur obligation de signaler *sans délai* un incident relevant de la juridiction du BEI, tel que prévu aux articles 289.2 et 311 de la *Loi sur la police* ;
29. Que le BEI soit tenu de publier un communiqué détaillant le déroulement de l'enquête indépendante dont il est chargé lorsque celle-ci n'est pas complétée dans un délai de six mois suivant l'événement. Qu'il soit tenu de fournir des explications détaillées quant aux raisons pour lesquelles l'enquête n'est pas terminée ;
30. Que le DPCP soit tenu de publier un communiqué lorsque l'analyse d'un rapport d'enquête indépendante du BEI n'est pas complétée dans un délai de trois mois suivant la réception dudit rapport. Qu'il soit tenu de fournir des explications détaillées quant aux raisons pour lesquelles l'analyse n'est pas terminée ;
31. Que le gouvernement du Québec octroie au BEI les ressources financières nécessaires afin que celui-ci ouvre au moins un bureau dans une autre région du Québec dans le but de réduire les délais d'arrivée de ses enquêteurs sur les scènes d'incidents ;
32. Que le BEI se donne des cibles à atteindre dans son plan stratégique pour réduire les délais d'arrivée de ses enquêteurs sur les scènes d'incidents.

Document d'analyse plus détaillé à lire en ligne.



5.

L'imprécision de la définition de blessure grave

Pour que le BEI puisse exercer efficacement son mandat d'enquête sur tout événement où une personne subit une blessure grave aux mains de la police, le législateur doit définir adéquatement ces termes.

L'adoption d'une définition claire de la notion de blessure grave, ayant force de loi, est essentielle afin de réduire les possibilités d'interprétation diverses et contradictoires.

En dépit de nos demandes répétées à cet égard, ainsi que celles de la Protectrice du citoyen et de la CDPD, le législateur a plutôt choisi en mai 2016 d'adopter une définition très succincte qui, de plus, souffre grandement d'imprécision. Elle se lit comme suit dans le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* : « Constitue une blessure grave toute blessure physique pouvant entraîner la mort ou résultant en des conséquences physiques importantes ».

En août 2015, dans ses commentaires sur le projet de règlement, la Protectrice du citoyen avait pourtant prévenu le gouvernement – avec raison – que la définition telle que formulée créerait une « difficulté certaine à rendre opérationnelle la notion de blessure grave⁹⁵ ».

Les conséquences sur le déclenchement d'une enquête indépendante

Le manque de clarté de la définition de blessure grave peut avoir une grande incidence sur le déclenchement d'une enquête indépendante, puisque c'est sur la base de cette définition que le directeur du corps de police impliqué décide d'informer ou non le BEI d'un incident. Or, en l'absence d'une définition claire, les directeurs des corps de police impliqués disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer si une blessure infligée par des policiers est suffisamment grave pour aviser le BEI.

Un tel pouvoir entache gravement l'indépendance du BEI.

La direction du BEI dispose elle aussi d'une grande latitude dans l'interprétation de ce que constitue une blessure grave. Il est déjà arrivé qu'un corps de police impliqué ait contacté le BEI pour lui signaler un événement en croyant qu'il relevait de sa juridiction d'enquête, mais que le BEI refuse d'enquêter en concluant qu'il n'y avait eu « aucune blessure grave ».

En effet, le « Registre des situations n'ayant pas mené au déclenchement d'une enquête indépendante⁹⁶ » du BEI, obtenu par demande d'accès à l'information, révèle que l'organisme a invoqué ce motif à dix reprises entre le 27 juin 2016 et le 21 septembre 2018. Le BEI a toutefois refusé de communiquer la nature des blessures survenues lors des dix événements en question⁹⁷.

95. Protecteur du citoyen, *Commentaires sur le Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes*, 21 août 2015, p. 7, https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/reactions/2015-08-21_lettre-bureau-enquetes-independantes.pdf

96. En ligne : <https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/decisions-demandes-acces/ACC-18-03.pdf>
La version obtenue est datée du 21 septembre 2018.

97. En ligne : <https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/decisions-demandes-acces/ACC-18-08.pdf>

Une situation aberrante

En juin 2018, *La Presse* révélait que le BEI avait refusé d'enquêter sur une intervention du Corps de police régional de Kativik survenue dans le village nordique d'Umiujaq, le 4 avril 2018. À la suite de cette intervention policière, une femme inuite s'est retrouvée avec plusieurs côtes cassées, six vertèbres fracturées, le bras gauche cassé, un hématome à la tête, un poumon droit perforé et le foie et le rein droit lacérés. Le tout a nécessité que la dame passe un mois aux soins intensifs de l'Hôpital général de Montréal⁹⁸.

Le BEI a refusé d'enquêter sur cette intervention lorsque l'incident lui a été signalé la première fois. L'affaire a pris une telle proportion que le premier ministre Philippe Couillard a lui-même commenté publiquement le refus d'enquêter du BEI. « C'est certain que les faits rapportés sont hautement troublants », a-t-il déclaré. « Je vais vouloir obtenir des informations [...] sur les raisons qui ont motivé le Bureau des enquêtes indépendantes de ne pas faire d'enquête⁹⁹ ».

De son côté, le BEI a affirmé à *La Presse* que « l'information portée à sa connaissance ne rencontrait pas la définition de la notion de “blessure grave” ». Dans les heures suivant la publication de l'article de *La Presse*, soit deux mois après l'incident, le BEI a annoncé le déclenchement de l'enquête indépendante sur l'événement d'Umiujaq, en publiant un communiqué dans lequel on pouvait lire ce qui suit :

Le BEI a été informé une première fois peu de temps après l'événement le 4 avril, mais le diagnostic alors confirmé faisait état d'un bras cassé. Conformément au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, le BEI n'a pas déclenché d'enquête puisque la blessure n'était pas une « blessure grave » au sens dudit Règlement¹⁰⁰.

« Un bras cassé, bien, pour nous, c'est pas une blessure grave au sens du règlement, alors c'est pas un dossier dans lequel BEI doit intervenir », dira par la suite la directrice, M^{me} Madeleine Giaque, lors de son témoignage à la CERP le 19 octobre 2018¹⁰¹.

Un manque de clarté manifeste

Le ministère de la Sécurité publique semble lui-même d'avis que la définition actuelle de blessure grave pose problème. En effet, dans les jours précédant le début des activités du BEI en juin 2016, le ministère adressait un communiqué aux directeurs des corps policiers « dans le but de clarifier l'interprétation et de faciliter l'application de cette définition¹⁰² ». Le ministère proposait ainsi une liste d'exemples¹⁰³ qui « pourraient être considérés comme des “blessures graves” aux fins de l'application de cette procédure¹⁰⁴ ». Notons que l'utilisation du conditionnel laisse encore place à l'interprétation. En outre, cette liste est à notre avis trop restrictive puisqu'elle n'inclut pas, notamment, les fractures d'un membre (ex. un bras ou une jambe) qui sont pourtant des blessures graves.

98. Philippe Teisceira-Lessard, « Umiujaq : Heurtée par la police, pas d'enquête », *La Presse*, 5 juin 2018.

99. Tommy Chouinard, « Inuite heurtée par la police : pressé par Couillard, le BEI fera enquête », *La Presse*, 5 juin 2018.

100. BEI, « Le Bureau des enquêtes indépendantes prend en charge une enquête à Umiujaq », communiqué, 5 juin 2018, <https://www.bei.gouv.qc.ca/actualites/detail/le-bureau-des-enquetes-independantes-prend-en-charge-une-enquete-a-umiujaq-1.html>

101. CERP, notes sténographiques, 19 octobre 2018, vol. 151, p.67, https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Transcriptions/Notes_stenographiques_-_CERP_19_octobre_2018.pdf

102. Ministère de la Sécurité publique, « Début des opérations du Bureau des enquêtes indépendantes », communiqué, 23 juin 2016, https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/02/regards_critiques_bei_note_102.pdf

103. Voici la liste en question : blessure physique nécessitant une intervention de maintien en vie (intubation, ventilation assistée, réanimation cardio-respiratoire et contention d'une hémorragie grave); blessure physique entraînant des conséquences importantes sur les fonctions physiologiques de la personne blessée (fracture du crâne, perte de conscience et amputation d'un membre); blessure physique ayant des conséquences importantes sur les fonctions motrices de la personne blessée (paralysie totale ou partielle des membres ou du tronc).

104. Ministère de la Sécurité publique, communiqué, op.cit.

Qui plus est, le ministère prend le soin d'indiquer : « en cas de doute, les corps de police doivent communiquer avec le [ministère de la Sécurité publique]¹⁰⁵ ». Il y a toutefois lieu de se demander si cette obligation est réellement suivie à la lettre, compte tenu des énoncés qu'on trouve dans les politiques internes de certains corps policiers, lesquelles préconisent plutôt des consultations au sein même du corps de police impliqué.

« En cas de doute quant à la notion de gravité d'une blessure, il est important de communiquer avec la Section des crimes majeurs (SCM) », lit-on dans une politique interne du SPVM¹⁰⁶.

« Dans le doute quant à la gravité de l'événement, le Service des enquêtes sur les crimes contre la personne (SECP) est avisé », peut-on également lire dans une politique interne de la SQ¹⁰⁷.

À notre avis, la définition de blessure grave doit être élargie et formulée clairement afin de restreindre le pouvoir discrétionnaire des directeurs des corps de police et de la direction du BEI de juger de la gravité des blessures infligées par des policiers.

Ailleurs au Canada

Tous les organismes équivalents au BEI ailleurs au Canada se basent sur des définitions de blessure grave qui sont plus étayées que celle en vigueur au Québec, que ce soit en Colombie-Britannique¹⁰⁸, au Manitoba¹⁰⁹, en Ontario¹¹⁰, en Alberta¹¹¹ ou en Nouvelle-Écosse¹¹². Dans les trois premières provinces, la définition de blessure grave a force de loi.

Prenons par exemple la définition actuellement utilisée par l'UES de l'Ontario dont le législateur québécois pourrait s'inspirer. Élaborée en 1991 par son premier directeur, M. John Osler, elle se lit comme suit :

On doit englober dans les « blessures graves » celles qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la santé ou le bien-être de la victime et dont la nature est plus que passagère ou insignifiante ; elles comprennent les blessures graves résultant d'une agression sexuelle.

Il y aura, a priori, présomption de « blessures graves » si la victime est hospitalisée, souffre d'une fracture d'un membre, d'une côte, d'une vertèbre ou du crâne, souffre de brûlures sur une grande partie du corps, a perdu une partie du corps, la vue ou l'ouïe, ou encore si elle allègue qu'elle a été agressée sexuellement. Si un long délai est à prévoir avant que la gravité de la blessure puisse être évaluée, l'Unité devrait en être avisée pour qu'elle puisse surveiller la situation et décider de l'envergure de son intervention¹¹³.

RECOMMANDATION

- 33.** Clarifier et élargir la définition de blessure grave actuellement prévue dans le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* de manière à restreindre le pouvoir discrétionnaire d'interprétation du directeur du corps de police impliqué et de la direction du BEI.

105. *Ibid.*

106. SPVM, *Mode de fonctionnement 241 : Intervention particulière – Enquête indépendante*, en vigueur au 16 octobre 2018, p. 1, https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/02/regards_critiques_bei_note_106.pdf

107. SQ, *Politique de gestion Dir. Gén. - 11 : Décès d'une personne, blessure grave ou blessure par arme à feu lors d'une intervention policière ou d'une détention*, dernière mise à jour 2 mars 2017, p. 2, https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/02/regards_critiques_bei_note_107.pdf

108. *Police Act*, Colombie-Britannique, art. 76.

109. *Règlement sur les enquêtes indépendantes*, Manitoba, Règlement 99/2015, art. 1 (1).

110. UES, Ontario, *Les cas où nous pouvons enquêter*, https://www.siu.on.ca/fr/investigate_what.php

111. Alberta Serious Incident Response Team (ASIRT), Alberta, *Definitions – Investigation Related*, <https://solgps.alberta.ca/asirt/what-we-do/Pages/definitions.aspx>. Consulté le 4 décembre 2019.

112. Serious Incident Response Team (SIRT), Nouvelle-Écosse, *About SIRT*, <https://sirt.novascotia.ca/about>

113. En ligne : https://www.siu.on.ca/fr/investigate_what.php

6.

Les infractions à caractère sexuel

Depuis le 14 février 2018, l'article 286 de la *Loi sur la police* prévoit que « le directeur d'un corps de police doit [...] informer sans délai le Bureau des enquêtes indépendantes [...] d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions ».

Le deuxième paragraphe de l'article 289.1 de la *Loi sur la police* libelle quant à lui la responsabilité du BEI en la matière de la façon suivante :

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 [nous soulignons].

Le site Web du BEI ne contient pas d'information ou de statistique spécifique à ce type d'enquête. Il fait état des statistiques concernant les enquêtes criminelles prises en charge par le BEI¹¹⁴, mais sans préciser combien de ces enquêtes concernent des allégations d'infraction à caractère sexuel. Toutefois, une demande d'accès à l'information nous a permis d'obtenir, en date du 13 février 2020¹¹⁵, les données suivantes :

État d'avancement des enquêtes prises en charge par le BEI à la suite d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel, en date du 13 février 2020

NOMBRE D'ENQUÊTES PRISES EN CHARGE	EN COURS	FERMÉES PAR LA DIRECTRICE DU BEI*	FERMÉES APRÈS CONSULTATION DU DPCP*	À L'ÉTUDE AU DPCP	DÉCISION DPCP** (TERMINÉES)
73	22	15	8	8	20**

Source : BEI, *Enquêtes prises en charge par le BEI. Allégations relatives à des infractions à caractère sexuel*, document interne, 13 février 2020.

* Conformément à la *Loi sur la police* (RLRQ, c. P-13-1)

**En date du 13-02-2020, 20 dossiers d'enquête du BEI ont été analysés par le DPCP et ont fait l'objet d'une décision. Trois policiers ont été accusés.

Le législateur ayant confié au BEI le mandat spécifique d'enquêter sur des allégations relatives à des infractions à caractère sexuel commises par des policiers, il est difficile de comprendre ce qui motive le BEI à ne pas rendre publiques des informations et des statistiques portant précisément sur ce type d'enquête.

Par ailleurs, pour la première fois en 2019 à l'issue d'enquêtes criminelles menées par le BEI¹¹⁶, deux policiers ont été accusés pour des infractions à caractère sexuel, sans que le BEI n'en informe le public.

« Ni le BEI ni la Couronne n'avaient annoncé publiquement les accusations portées contre les deux policiers. Le BEI a simplement mis à jour les statistiques dans son site internet pour refléter le fait que

la Couronne avait décidé de porter deux accusations à l'issue de ses enquêtes [criminelles]¹¹⁷ », écrivait *La Presse Canadienne* le 7 août 2019.

En Ontario et en Nouvelle-Écosse, les organismes similaires au BEI publient quant à eux un communiqué lorsqu'un policier est accusé d'une infraction à caractère sexuel à la suite d'une de leur enquête.

À notre avis, le BEI devrait annoncer publiquement l'ouverture de toute enquête relative à des allégations d'infraction à caractère sexuel – comme il le fait pour les enquêtes indépendantes – et identifier le corps policier auquel appartient le ou les policiers visés par l'enquête, sauf dans les cas où cette information permettrait d'identifier la victime¹¹⁸.

114. BEI, *Enquêtes criminelles par année*, <https://www.bei.gouv.qc.ca/enquetes/enquetes-criminelles-par-annee.html>

115. BEI, *Enquêtes prises en charge par le BEI. Allégations relatives à des infractions à caractère sexuel*, document interne, 13 février 2020, https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/02/regards_critiques_bei_note_115.pdf À noter qu'en date du 18 février 2020, le BEI n'avait pas publié ce document dans la section « Documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès à l'information » de son site Web.

116. Giuseppe Valiante, « Deux policiers accusés d'agression sexuelle après des enquêtes du BEI », *Métro*, 7 août 2019, <https://journalmetro.com/actualites/national/2358652/deux-policiers-accuses-dagression-sexuelle-apres-des-denquetes-du-bei/>

117. *Ibid.*

118. Par exemple, dans les cas où le policier appartient à un petit corps de police, la divulgation de cette information pourrait exposer publiquement la victime.

De plus, il importe de se pencher sur le pouvoir discrétionnaire de la direction du BEI de décider – elle-même ou en consultant le DPCP si elle le juge nécessaire – de fermer un dossier d'enquête si l'allégation est jugée « frivole ou sans fondement ».

Il s'agit du seul type d'enquête pour lequel la direction du BEI possède un tel pouvoir.

Dans son rapport sur les trois premières années d'activité du BEI et lors de son témoignage devant la CERP, la première directrice, M^{me} Madeleine Giauque, explique avoir fait usage de ce pouvoir discrétionnaire uniquement dans les cas où, après un début d'enquête, elle avait considéré qu'il n'y avait aucun élément de preuve de la commission d'une infraction. Toutefois, les explications fournies par M^{me} Giauque ne permettent pas à elles seules d'apprécier l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en la matière. Et surtout, rien n'indique que le directeur actuel et les prochains directeurs ou directrices du BEI utiliseront la même interprétation qu'elle des termes « frivole ou sans fondement ».

Ce pouvoir discrétionnaire est d'autant plus mal venu que, chaque année, plusieurs données indiquent que l'agression sexuelle demeure le crime le moins susceptible d'être signalé à la police, et que les obstacles rencontrés par les victimes d'agression sexuelle dans le système policier et judiciaire conti-

nent d'être quasi insurmontables. À une époque où les agressions sexuelles font l'objet d'une prise de conscience collective sans précédent, il est inacceptable que ce pouvoir discrétionnaire de la direction du BEI contribue à maintenir une forme de discrimination à l'égard des victimes de violence sexuelle, qui sont majoritairement des femmes.

Le législateur devrait donc apporter des modifications à la *Loi sur la police* afin que le BEI soit chargé de mener des enquêtes sur toutes les allégations d'infraction à caractère sexuel visant un policier, et ce, qu'il soit dans l'exercice de ses fonctions ou non.

En Alberta, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et en Ontario, les organismes équivalents au BEI mènent des enquêtes sur les plaintes d'infraction à caractère sexuel contre des policiers qui n'étaient pas dans l'exercice de leur fonction au moment des faits reprochés.

RECOMMANDATIONS

34. Que la *Loi sur la police* soit modifiée de manière à rendre obligatoire la tenue d'une enquête du BEI dans tous les cas d'allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier, qu'il soit dans l'exercice de ses fonctions ou non ;
35. Que le registre des enquêtes prises en charge par le BEI à la suite d'allégations relatives à des infractions à caractère sexuel soit rendu public sur le site Web du BEI et mis à jour régulièrement ;
36. Qu'un communiqué soit publié lors du déclenchement d'une enquête relative à des infractions à caractère sexuel, et que le corps de police auquel appartient le policier impliqué soit indiqué, sauf si cette information peut permettre d'identifier la victime.

**Une réforme en profondeur
du BEI s'impose.**

**Il n'est pas un bureau
d'enquête complètement
indépendant, impartial
et transparent.**

7.

Des règles de formation à revoir

On ne saurait sous-estimer l'importance de la formation des enquêteurs du BEI. La qualité de ses enquêtes est étroitement liée à celle de la formation prodiguée à ses enquêteurs.

C'est donc avec étonnement que nous avons constaté, en prenant connaissance en septembre 2019 du bilan de la direction du BEI, que certains de ses enquêteurs (12 en mars 2019) participent à des enquêtes *sans avoir terminé la formation nécessaire*¹¹⁹.

Un seul article dans la *Loi sur la police*, l'article 289.14, traite de la formation des membres du BEI : « Un règlement du gouvernement détermine la formation que doivent suivre les membres du Bureau ».

Seulement cinq articles du *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* (ci-après le *Règlement*), adopté en juin 2014, traitent de la formation des enquêteurs du BEI (et pas des autres membres du BEI). Un de ces articles énonce ce qui suit :

25. L'enquêteur qui est en voie de compléter la formation requise peut exercer ses fonctions d'enquêteur du Bureau sous la supervision d'un autre enquêteur l'ayant réussie, pourvu qu'il ait débuté sa formation dans les 12 mois de son entrée en fonction et qu'il l'ait réussie au plus tard 24 mois après cette date. Le directeur du Bureau peut permettre la prolongation de ces délais.

Le législateur semble donc parfaitement à l'aise avec le fait que des enquêteurs puissent être affectés à des enquêtes sans avoir terminé leur formation.

Il laisse même à la discrétion de la direction du BEI le pouvoir de prolonger ces délais indéfiniment. Il semble aussi à l'aise avec le fait que ledit règlement n'aborde pas la question de la formation des autres membres du BEI, dont sa direction.

Or, ce laxisme contraste avec le « Cadre réglementaire concernant la sélection des enquêteurs et la formation¹²⁰ », déposé en avril 2013, lequel s'est révélé être beaucoup plus étoffé que le règlement finalement adopté. Ce Cadre réglementaire précisait certaines des matières que devait couvrir la formation des enquêteurs, dont « la question de l'intervention auprès de personnes issues de minorités culturelles » et la santé mentale, ce qui, dans ce dernier cas, correspondait à des demandes formulées par la Ligue des droits et libertés¹²¹, le Barreau du Québec¹²² et l'Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)¹²³. Or, le *Règlement* se montre silencieux sur ce sujet.

119. Cette situation est problématique malgré le fait que ceux-ci sont jumelés à un enquêteur qui a complété sa formation.

120. En ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CI/mandats/Mandat-22591/documents-deposes.html>

121. LDL, *Avoir le courage politique d'assurer des enquêtes indépendantes*. Mémoire présenté à la Commission des institutions, Assemblée Nationale du Québec, 12 mars 2013, p. 16.

122. Mélanie Beaudoin, « Enquêtes indépendantes. Transparence et rigueur », *Le Journal du Barreau*, vol. 45, no 4, avril 2013, p. 39.

123. AGIDD-SMQ, *L'éternel recommencement! Mémoire sur le projet de loi 12. Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, présenté à la Commission des institutions, 8 mars 2013, p. 7.

Dans ses commentaires sur le projet de règlement, la CDPDJ s'est par ailleurs étonnée « du fait que le volet du projet de règlement portant sur la formation ne vise que les enquêteurs du BEI, passant sous silence la formation que doivent suivre les autres membres de celui-ci¹²⁴ ». Elle rappelait que le Cadre réglementaire prévoyait plutôt que « des formations continues soient offertes au directeur, au directeur adjoint et aux enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes¹²⁵ » alors que l'article 289.14 porte sur « la formation que doivent suivre les membres du Bureau » (donc pas uniquement les enquêteurs).

Outre ces enjeux relatifs à la formation prévue par les dispositions législatives et réglementaires, les différents avis de recrutement d'enquêteurs du BEI témoignent, au fil du temps, d'une baisse des conditions d'admissibilité imposées aux candidat-e-s ayant déjà été policiers.

L'avis de recrutement diffusé en avril 2015 mentionne que ces candidat-e-s doivent « avoir une expérience minimale de 5 ans en matière d'enquête en crimes majeurs. L'expérience en matière d'enquêtes en crimes contre la personne est un atout. » L'expérience minimale en matière d'enquête en crimes majeurs a été supprimée dans les deux avis de recrutement subséquents, diffusés en mai 2016 et en mars 2018, pour être remplacée par « une expérience minimale de 5 ans en matière d'enquêtes sur l'intégrité de la personne ».

Les conditions d'admissibilité imposées aux candidat-e-s n'ayant jamais été policiers sont quant à elles demeurées inchangées dans les trois avis de recrutement. Ces personnes doivent :

détenir un diplôme universitaire de premier cycle dans une discipline pertinente à l'emploi, dont l'obtention requiert un minimum de 16 années d'études, ou compenser chaque année de scolarité manquante dans une discipline pertinente à l'emploi par une année d'expérience pertinente à la mission du BEI¹²⁶.

RECOMMANDATIONS

- 37.** Que le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* soit modifié de manière à exiger que tous les enquêteurs du BEI aient complété leur formation avant de prendre part aux enquêtes du BEI ;
- 38.** Que l'article 289.14 de la *Loi sur la police* qui porte sur « la formation que doivent suivre les membres du Bureau » soit modifié afin que des formations continues soient offertes aux enquêteurs du BEI ainsi qu'à sa direction et à sa direction adjointe ;
- 39.** Que la formation des enquêteurs inclue des notions sur l'intervention auprès de personnes issues de minorités racisées et en santé mentale.

Document d'analyse plus détaillé à lire en ligne.

124. CDPDJ, *Commentaires sur le projet de règlement intitulé Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes*, 23 avril 2014, p. 4.

125. Ministère de la Sécurité publique, *Cadre réglementaire concernant la sélection des enquêteurs et la formation*, document déposé dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi no 12 par la Commission des institutions, 16 avril 2013, p. 3. Cité par la CDPDJ, *op. cit.*, note 121.

126. BEI, Appel de candidatures. Avis de recrutement des personnes aptes à être nommées à titre d'enquêteur. Concours numéro BEI 2018-001. p. 1

8.

Les Premières Nations, les Inuit et le BEI

Les personnes issues des Premières Nations et de la nation inuite sont surreprésentées dans les incidents policiers donnant lieu à une enquête indépendante ainsi que dans les allégations d'actes criminels commis par des policiers. Pourtant, à une exception près, elles ne sont pas représentées au sein du personnel du BEI.

Ce n'est qu'à la fin de 2018 que le BEI a procédé à l'embauche d'une personne autochtone, à titre d'agente de liaison entre celui-ci et les communautés autochtones.

Il est d'ailleurs permis de penser que la tenue de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (CERP) y soit pour quelque chose.

Rappelons que la CERP a été mise sur pied par le gouvernement du Québec en décembre 2016 dans la foulée de la crise ayant éclaté à Val-d'Or après que des femmes autochtones eurent dénoncé des abus sexuels qu'auraient commis des policiers de la SQ à leur endroit. La CERP a tenu 38 semaines d'audiences lors desquelles 765 personnes ont été entendues, dont la directrice du BEI, le 19 octobre 2018¹²⁷.

En réponse à une demande d'information que lui avait transmis la CERP, le BEI révélait en juillet 2018 que « 16 % des 85 enquêtes indépendantes menées par le BEI depuis le 27 juin 2016 se déroulaient dans le grand nord québécois¹²⁸ », alors que la population de cette région – où les peuples cri et inuit sont majoritaires – représente moins de 0,2 % de la population du Québec¹²⁹. Notons toutefois que le BEI précise dans sa réponse qu'il « ne tient pas d'emblée de statistiques concernant l'origine ethnique des personnes impliquées dans ses enquêtes¹³⁰ ».

Les personnes autochtones sont également nombreuses à avoir porté plainte contre des policiers pour des infractions criminelles, notamment concernant des allégations d'infraction à caractère sexuel. Lors de son témoignage à la CERP en octobre 2018, M^{me} Giauque révélait que 44 % des plaintes reçues par son organisme pour de telles allégations provenaient de personnes issues des Premières Nations ou de la nation inuite¹³¹, alors que celles-ci ne représentent qu'environ 2 % de la population du Québec¹³².

À ce propos, M^{me} Giauque a reconnu lors de son témoignage qu'elle ne s'attendait pas à ce que le BEI soit confronté à un volume aussi important d'enquêtes à faire en milieux autochtones. Elle s'est toutefois bien gardée de tirer quelque conclusion que ce soit au sujet de ces données. « Je pense pas que ça puisse être concluant¹³³ », a-t-elle mentionné, en reconnaissant cependant que le nombre de plaintes provenant des personnes issues des Premières Nations et de la nation inuite ira en s'accroissant¹³⁴.

« Aucune politique ou directive comme telle n'a été mise en place spécialement concernant les réalités autochtones¹³⁵ », révèle également M^{me} Giauque en juillet 2018 dans une lettre en réponse à une demande d'information de la CERP, ajoutant qu'il n'existe aucun document au BEI traitant des sujets suivants :

- la collaboration entre le BEI et les différents corps de police autochtones ;
- les mécanismes, les initiatives, les programmes et toute autre réalisation mis en place pour établir un lien entre les services du BEI et les populations autochtones ;
- les perceptions entretenues par les communautés autochtones ;
- les mécanismes mis en place par le BEI pour informer la population autochtone de l'existence et du rôle du BEI, tant dans les milieux urbains qu'au sein des communautés ;

127. CERP, témoignage de M^{me} Giauque, enregistrement vidéo et notes sténographiques, 19 octobre 2018, <https://www.cerp.gouv.qc.ca/index.php?id=56>

128. CERP, lettre de M^{me} Giauque, 10 juillet 2018, pièce déposée P-871-43, https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_depotes_a_la_Commission/P-871-43.pdf

129. Philippe Teisceira-Lessard, « Umiujaq: Heurtée par la police, pas d'enquête », *La Presse*, 5 juin 2018.

130. CERP, lettre de M^{me} Giauque, *op. cit.*

131. Thomas Deshaies, « BEI : près de la moitié des allégations impliquent une présumée victime autochtone », *Radio-Canada*, 19 octobre 2018.

132. Radio-Canada, « L'ombudsman de la police québécoise inondé de plaintes à propos du traitement des Premières Nations », 15 janvier 2019.

133. CERP, témoignage de M^{me} Giauque, notes sténographiques, 19 octobre 2018, vol. 151, p. 75, https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Transcriptions/Notes_stenographiques_-_CERP_19_octobre_2018.pdf

134. *Ibid.*, p. 156.

135. CERP, lettre de M^{me} Giauque, *op. cit.*, p.7.

- les types de violence faite aux femmes et aux filles autochtones ;
- des rapports généraux, des recommandations et des plans de suivi produits par le BEI en rapport avec la clientèle autochtone et faisant état plus spécifiquement de la situation de la violence faite aux femmes et aux filles autochtones¹³⁶.

Ces réponses offertes par le BEI à la CERP mettent en évidence le peu d'efforts déployés par l'organisme pour documenter ses relations avec les personnes autochtones. À cela s'ajoutent des lacunes criantes dans la formation du personnel du BEI quant aux réalités de ces dernières¹³⁷.

De plus, les efforts déployés par le BEI pour dépasser les barrières de langue et les différences culturelles semblent bien faibles au regard des difficultés vécues par les personnes autochtones et leur traitement par les services publics en général. Au moment du témoignage de M^{me} Giaque à la CERP, le BEI ne s'était doté d'« aucune politique ou procédure institutionnelle prévoyant la maîtrise de l'anglais ou

des langues autochtones dans le processus d'embauche au BEI¹³⁸ » et « aucun membre du personnel du BEI [n'était] en mesure d'utiliser et/ou de comprendre une langue autochtone¹³⁹ ».

Ce n'est qu'en avril 2018 que le BEI a fait traduire en inuktitut le document explicatif que l'organisme a produit à l'intention des proches des victimes. « La principale difficulté pour le BEI dans cette traduction s'est avérée être de trouver un traducteur accrédité¹⁴⁰ », expliqua M^{me} Giaque dans sa lettre à la CERP.

« Ça été très long comme processus, parce que, il y a personne, à mon bureau, qui parle Inuktitut là. Alors on faisait un vote de confiance à la personne qui faisait notre traduction, puis encore aujourd'hui, on espère que c'est les bonnes choses qui sont dites là-dessus, parce qu'on n'en a pas d'idée¹⁴¹ ». Ainsi, au moment du passage de sa directrice devant la CERP, le BEI n'avait pas fait valider la traduction dudit document par une autre personne comprenant l'Inuktitut.

RECOMMANDATIONS

40. Que le BEI s'assure d'avoir une plus grande représentation des personnes issues des Premières Nations et de la nation inuite parmi son personnel ;
41. Que le BEI se dote d'une politique de gestion et d'une procédure interne relatives à ses relations avec les personnes issues des Premières Nations et de la nation inuite ;
42. Que le BEI bonifie considérablement la formation de son personnel relativement aux réalités des personnes issues des Premières Nations et de la nation inuite ;
43. Que le BEI collige des statistiques concernant l'identité autochtone des personnes concernées dans ses enquêtes indépendantes, comme il le fait pour les enquêtes criminelles ;
44. Que le BEI fasse valider ses traductions en Inuktitut par au moins une autre personne comprenant cette langue.

Document d'analyse plus détaillé à lire en ligne.

136. *Ibid.*

137. *Ibid.*, p. 6-7; CERP, témoignage de M^{me} Giaque, *op. cit.*, p. 113-114.

138. CERP, lettre de M^{me} Giaque, *op. cit.*, p. 4.

139. *Ibid.*, p. 5.

140. *Ibid.*, p. 6.

141. CERP, témoignage de M^{me} Giaque, *op. cit.*, p. 156.

9.

Les proches des victimes et le BEI

Avant la création du BEI, des familles de victimes avaient déploré le manque d'humanité et de transparence entourant les enquêtes dites indépendantes.

Plus de trois ans après le début des activités du BEI, les témoignages de plusieurs familles et de proches de victimes révèlent qu'un problème de fond perdure.

En février 2018, *La Presse Canadienne* rapportait les propos de membres de trois familles de victimes qui étaient tous tenus dans l'ignorance par le BEI¹⁴² :

- Huit mois après le décès de M. Noam Cohen, abattu à l'âge de 27 ans par le SPVM le 15 juin 2017, la famille du défunt avait toujours plus de questions que de réponses.
- Même constat de la part de M. Dave Dupont-Rivard, qui a perdu son frère Francis, 29 ans, lors d'une intervention de la SQ à Rouyn-Noranda le 3 octobre 2016. Sa famille n'avait reçu « aucune information que ce soit » de la part du BEI jusqu'à ce que le rapport d'enquête soit transmis au DPCP, le 1^{er} juin 2017.
- « Nous ne connaissons jamais le fond de l'histoire » [traduction], a pour sa part déclaré M^{me} Sylvia Simioni Boire, dont le fils, Patrice, est décédé à l'âge de 33 ans à Saint-Bernard-de-Lacolle le 31 mars 2017 à la suite d'une poursuite policière à haute vitesse déclenchée par la SQ.

Même insatisfaction du côté de M^{me} Tracy Wing, la mère de M. Riley Fairholm, abattu par la SQ à l'âge de 17 ans à Lac-Brome le 25 juillet 2018. M^{me} Wing a décidé de prendre les devants en soumettant une liste de 41 questions au BEI le 30 août suivant. Face à l'absence de réponse de la part du BEI, elle s'est ensuite tournée vers les médias pour revendiquer davantage de transparence. « Ce sont des questions qui nous aideraient à faire notre deuil¹⁴³ », a-t-elle déclaré à TVA Nouvelles.

Non seulement le BEI se montre avare d'informations, mais, en plus, celles qu'il choisit de communiquer peuvent causer beaucoup de mécontentement chez des familles qui doivent déjà composer avec la douleur du deuil. C'est notamment le cas de la famille de M. Koray Kevin Celik, décédé à l'âge de 28 ans après avoir été brutalisé chez lui par quatre agents du SPVM à L'Île-Bizard, le 6 mars 2017.

Dans le communiqué du 9 août 2018 annonçant la fin de son enquête sur l'événement¹⁴⁴, le BEI ne relate que la version du corps de police impliqué, occultant ainsi totalement les témoignages des parents du défunt, M. Cesur Celik et M^{me} June Tyler, tous deux présents sur les lieux du drame.

142. *La Presse Canadienne*, « Families say Quebec police watchdog leaving them out of deadly shooting probes », *Global News*, 9 février 2018.

143. Agence QMI, « Jeune homme abattu par la police à Lac-Brome – “Je n'ai aucune idée du geste qu'il a fait pour que la SQ tire” », *Le Journal de Montréal*, 25 septembre 2018.

144. BEI, « Enquête indépendante concernant l'événement survenu à Montréal le 06 mars 2017 : le BEI remet son rapport d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales », communiqué, enquête BEI-2017-008, 9 août 2018, <https://www.bei.gouv.qc.ca/actualites/detail/enquete-independante-concernant-levenement-survenu-a-montreal-le-06-mars-2017-le-bei-remet-son-ra.html>

Refusant de se laisser réduire au silence, M. Celik et M^{me} Tyler ont contredit publiquement la version policière¹⁴⁵ et intenté une poursuite civile de 50 000 \$ contre le BEI¹⁴⁶.

Les témoignages de familles ont aussi remis en cause l'impartialité du BEI. M^{me} Tracy Wing a déploré que le BEI n'ait pas interrogé les proches de l'agent de la SQ qui a tué son fils à propos de l'état dans lequel le policier se trouvait durant les heures précédant l'événement, alors que le BEI ne s'est pas gêné de poser des questions de ce genre à la famille du défunt¹⁴⁷. Pour M^{me} Sylvia Simioni Boire, les membres du BEI « ne sont pas trop compatissants », du fait qu'ils affichent une attitude laissant entendre que les victimes sont responsables de leur propre décès¹⁴⁸. M. Dave Dupont-Rivard a pour sa part reproché au BEI d'avoir accordé moins de poids aux témoignages des civils présents, qui étaient d'avis que la police avait mal agi à l'endroit de son frère Francis¹⁴⁹.

Pour M^{me} Tracy Wing, la qualité de l'enquête du BEI sur le décès de son fils laisse grandement à désirer. Les enquêteurs du BEI « laissent leurs cartes professionnelles et attendent que les gens leur répondent. Donc, ils ne cherchent pas de témoins. Ils attendent que les témoins viennent à eux¹⁵⁰ » [traduction]. Devant le manque d'initiative du BEI, M^{me} Wing a entrepris de retracer des témoins par elle-même.

La question du soutien aux proches des victimes est également source de frustration.

« On tente le plus possible de... d'aider ces gens-là pour les diriger vers les bonnes ressources quand on voit qu'elles en ont besoin », a affirmé la directrice du BEI à l'occasion de son témoignage à la CERP¹⁵¹.

M^{me} Tracy Wing donne toutefois un tout autre son de cloche. « Je ne pense pas que nous ayons été pris en charge. Nous n'avons pas reçu d'informations sur le CAVAC¹⁵², l'IVAC¹⁵³, rien de ce genre¹⁵⁴ » [traduction].



Crédit photo : André Query

145. Jesse Feith, « Their son died in a Montreal police intervention; now, another blow », *The Gazette*, 22 mai 2019, <https://montrealgazette.com/news/local-news/their-son-died-in-a-montreal-police-intervention-now-another-blow>

146. Jesse Feith, « Family of man who died in police intervention sues over news release », *The Gazette*, 1^{er} novembre 2018, <https://montrealgazette.com/news/local-news/family-of-man-who-died-in-police-intervention-sues-bei-over-news-release>

147. Tracy Wing, *Part 3. 41 questions that I have for the BEI investigating my son's death at the hands of the police*, video, 11 mai 2019, https://www.youtube.com/watch?v=QIFFC_Xt5zQ

148. La Presse Canadienne, *op. cit.*

149. *Ibid.*

150. Tracy Wing, *Part 2. It only took 3 weeks for me to start doubting the BEI. The SQ shot my son*, video, 26 avril 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=TxZto1vrUII>

151. CERP, témoignage de M^{me} Giauque, notes sténographiques, 19 octobre 2018, Volume 151, p. 29-30, https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Transcriptions/Notes_stenographiques_-_CERP_19_octobre_2018.pdf

152. Centres d'aide aux victimes d'actes criminels.

153. Indemnisation des victimes d'actes criminels.

154. Tracy Wing, *op. cit.*, 26 avril 2019.

En effet, les proches des victimes éprouvent beaucoup de difficultés à obtenir le soutien de l'État québécois, comme en témoigne M. Éric Boudreault, père de M^{me} Daphné Huard-Boudreault, assassinée à l'âge de 18 ans par son ex-conjoint à Mont-Saint-Hilaire, le 22 mars 2017. L'événement a fait l'objet d'une enquête indépendante du BEI puisque la jeune victime avait été escortée jusqu'au lieu du drame par la Régie intermunicipale de police de Richelieu–Saint-Laurent. Lors d'une entrevue sur le réseau TVA, Me Marc Bellemare, l'avocat du père de M^{me} Huard-Boudreault, dénonçait le fait que l'IVAC refuse de reconnaître son client comme victime¹⁵⁵.

Le manque de volonté de l'État à soutenir les proches des victimes est d'ailleurs clairement illustré par la procrastination dont fait preuve le législateur en ce qui a trait aux nouveaux pouvoirs conférés au coronier en chef en vertu des articles 125.1 et 168.1 ajoutés à la

Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès en mai 2013. Ces dispositions prévoient qu'en vertu d'un règlement, le coronier en chef peut rembourser les frais de représentation juridique déboursés par une famille dans le contexte d'une enquête publique du coronier portant sur les causes et circonstances d'un décès survenu lors d'un événement ayant fait l'objet d'une enquête du BEI.

Or, près de sept ans plus tard, le gouvernement du Québec n'avait toujours pas adopté ce règlement, lequel doit établir les montants, les conditions d'admissibilité et les modalités de versement de l'aide financière que le coronier en chef peut accorder... et ce, alors qu'a débuté le 17 février 2020 l'enquête publique sur les causes et circonstances d'un décès ayant fait l'objet d'une enquête indépendante du BEI, soit celui de M. Pierre Coriolan, décédé à l'âge de 58 ans lors d'une intervention du SPVM, le 27 juin 2017.

RECOMMANDATIONS

45. Que le gouvernement procède *sans plus tarder* à l'adoption du règlement prévu à l'article 168.1 de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, lequel doit établir les montants, les conditions d'admissibilité et les modalités de versement de l'aide financière que le coronier en chef peut accorder en vertu de l'article 125.1 de ladite loi à des membres de la famille d'une personne décédée, pour le remboursement des frais qu'ils ont engagés pour des services d'assistance et de représentation juridiques lors d'une enquête tenue par un coronier à la suite d'une enquête indépendante menée par le Bureau des enquêtes indépendantes conformément à l'article 289.2 de la *Loi sur la police* ;
46. Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* soit modifiée afin que les proches des victimes d'incidents policiers relevant de la juridiction du BEI bénéficient des droits reconnus aux victimes d'actes criminels.

Document d'analyse plus détaillé à lire en ligne.

155. TVA Nouvelles, « On agit comme des robots », 24 mai 2017, <https://www.tvanouvelles.ca/2017/05/24/le-pere-de-daphne-boudreault-se-confie-a-denis-levesque>

10.

Le DPCP et les enquêtes indépendantes

Lorsqu'il termine une enquête indépendante, le BEI transmet son rapport d'enquête au DPCP¹⁵⁶ afin que celui-ci procède à l'analyse du dossier et décide s'il y a lieu de déposer des accusations criminelles contre le ou les policiers impliqués dans l'événement¹⁵⁷.

Les procureur-e-s aux poursuites criminelles et pénales jouissent d'un grand pouvoir discrétionnaire et, en règle générale, les motifs de leur décision de ne pas porter d'accusation sont de nature confidentielle.

À la suite d'une recommandation exprimée à deux reprises par la Protectrice du citoyen en 2010 et en 2013¹⁵⁸, le DPCP a mis en place en décembre 2015 une procédure « exceptionnelle » concernant la publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation contre un policier impliqué dans un dossier d'enquête indépendante. Ainsi, depuis cette date, le DPCP émet des communiqués expliquant une telle décision afin, dit-il, « de préserver la confiance du public envers l'administration de la justice et l'indépendance de l'institution du DPCP¹⁵⁹ ».

Cependant, le contenu de ces communiqués ne permet pas de juger du bien-fondé de la décision, puisqu'il y manque des informations importantes sur le déroulement de l'incident, sur l'ensemble de la preuve recueillie et sur l'analyse juridique du dossier.

De plus, puisque le rôle du DPCP requiert une collaboration constante avec les corps policiers, on peut raisonnablement supposer qu'il partage avec ces derniers une certaine communauté d'esprit et d'intérêts.

Cette proximité organique institutionnelle entre le DPCP et le milieu policier soulève des doutes légitimes quant à l'impartialité des décisions du DPCP dans les dossiers impliquant des policiers.

Le DPCP semble avoir lui-même conscience du fait que cette proximité institutionnelle peut affecter l'impartialité des décisions que les procureur-e-s doivent prendre dans des dossiers concernant des policiers, puisque, depuis 2018, une directive relative aux dossiers d'allégations d'infractions criminelles commises par un policier prévoit que :

[Désignation d'un procureur au dossier] Sur réception du dossier transmis par le [Bureau du service juridique], le procureur en chef veille à le confier à un procureur qui n'a pas eu à traiter de dossier avec le policier visé et qui est peu susceptible de le faire dans l'avenir.

Si le rapport d'enquête transmis [...] vise un policier qui exerce ou a exercé ses fonctions au point de service concerné, le procureur en chef procède aux démarches requises afin que le traitement du dossier soit confié à un procureur d'un autre point de service, s'il l'estime approprié afin de préserver la perception d'objectivité et l'impartialité du processus¹⁶⁰ [nous soulignons].

156. *Loi sur la police*, op. cit., art. 289.21.

157. À noter qu'il existe un mécanisme de révision des décisions du DPCP dans les dossiers d'enquêtes indépendantes qui consiste à faire une demande de révision au DPCP lui-même.

158. *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*, rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers, février 2010. *Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières sur le projet de Loi no 12 : Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, Québec, le 12 mars 2013.

159. DPCP, *Lignes directrices du Directeur des poursuites criminelles et pénales concernant la publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation*, 11 décembre 2015, par. 1, http://www.dpcp.gouv.qc.ca/ressources/pdf/Lignes_directrices.pdf

160. DPCP, *Poursuite contre un policier – allégation d'infraction criminelle et enquête indépendante*, Directive POL-1, refonte 16 novembre 2018, par. 6, <http://www.dpcp.gouv.qc.ca/ressources/pdf/envoi/POL-1.pdf>

De plus, des propos tenus en 2017 par le procureur en chef du DPCP, Me Patrick Michel, devant la CERP contribuent à alimenter ce doute concernant le manque d'impartialité du DPCP dans l'analyse des dossiers d'enquêtes indépendantes. À cette occasion, Me Michel avait déclaré que

L'enquête [indépendante] ne démarre pas sur la base d'une allégation d'infraction ou sur la prémisse qu'il y aurait un comportement criminel. Au contraire, le policier est dans l'exercice de ses fonctions, [ce qui] fait qu'à première vue on s'attend pas, on pense pas qu'il a commis un acte criminel dans le cadre de ses fonctions, dans le cadre de l'intervention¹⁶¹ [nous soulignons].

Ainsi, selon la déclaration de Me Michel, il appert que le DPCP entame l'analyse de ces dossiers avec l'idée *que le policier en service n'a pas commis une infraction criminelle*, alors qu'on devrait plutôt s'attendre à ce que le DPCP aborde les dossiers impliquant des policiers avec une attitude neutre – comme il doit normalement le faire avec tous les dossiers qu'il traite – où tous les cas de figure sont envisagés.

Une telle déclaration peut raisonnablement amener le public à se questionner sur l'angle d'approche qui est préconisé dans les dossiers d'enquêtes indépendantes, ainsi que sur les décisions du DPCP de ne pas porter d'accusations. Trois dossiers viennent illustrer ces questionnements.

M. Koray Kevin Celik est décédé le 6 mars 2017 lors d'une intervention du SPVM à L'Île-Bizard. Les communiqués du BEI et du DPCP ne font aucune mention de la version des parents qui ont pourtant été témoins de l'intervention policière brutale qui a coûté la vie de leur fils à l'intérieur de leur propre maison. Si les parents n'avaient pas parlé aux médias, la population n'aurait jamais su que leur version des faits diffère considérablement de celles des policiers impliqués. Dans combien d'autres cas le BEI et le DPCP ont-ils ainsi écarté la version de témoins civils ?

M. Steven Bertrand St-Amour avait 18 ans lorsque, en janvier 2018, un constable spécial lui a tiré une balle à la tête, au Palais de justice de Maniwaki. Lors d'une altercation, M. St-Amour avait frappé le constable spécial avec le bâton télescopique de celui-ci. Alors que M. St-Amour n'était plus en possession du bâton, le constable a tiré un coup de feu et atteint le jeune homme à la tête. Ce dernier a survécu à ses blessures, mais en a conservé des séquelles. Le DPCP a décidé de ne pas porter d'accusation contre le constable spécial, malgré le fait qu'il ait utilisé une force mortelle sur une personne désarmée. Dans son communiqué, le DPCP base sa décision sur la crainte que le constable avait de se faire désarmer, sans toutefois expliquer en quoi cette crainte aurait été fondée et raisonnable dans les circonstances.

Le DPCP a également décidé de ne pas porter d'accusations à la suite de l'enquête menée par le BEI relativement au décès de M. Dave Cloutier, 46 ans, retrouvé pendu à la poignée de porte d'une cellule du poste de la SQ de Saint-Georges-de-Beauce, le 15 novembre 2016. Et ce, même si les policiers avaient laissé le défunt sans surveillance pendant plus de 30 minutes, en contravention avec une directive de la SQ. Et ce, même si la poignée de porte avait été jugée non conforme... dix ans avant le décès de M. Cloutier¹⁶². Devant cette décision fort douteuse du DPCP, la famille du défunt a décidé d'intenter une poursuite en dommages et intérêts de 750 000 \$ contre la SQ en raison de la négligence dont a fait preuve le corps policier impliqué¹⁶³.

161. CERP, témoignage de Me Patrick Michel, notes sténographiques, 15 juin 2017, vol. 8, p. 206, https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Transcriptions/Notes_stenographiques_-_CERP_15_juin.pdf

162. Nicolas Saillant, « Poursuite: des cellules non conformes de la SQ mènent au suicide d'un détenu », *Le Journal de Montréal*, 15 novembre 2019.

163. *Ibid.*

Une décision du DPCP désavouée

En février 2014, le policier Patrick Ouellet roulait à plus de 120 km/h dans le cadre d'une filature non urgente en zone résidentielle lorsqu'il heurta de plein fouet une voiture, causant le décès d'un enfant de cinq ans, Nicholas Thorne-Bellance. Après l'analyse du dossier, en novembre 2014, le DPCP décida de ne pas porter d'accusation contre le policier. En conférence de presse, un porte-parole du DPCP rejeta le blâme sur la conduite du père de l'enfant¹⁶⁴, en admettant par ailleurs que les procureur-e-s n'avaient pas cherché à savoir en quoi la filature était réellement urgente, élément pourtant important dans l'analyse du dossier. Une femme ayant été témoin de la collision se manifesta ensuite publiquement pour relater une version des faits qui contredisait celle du DPCP¹⁶⁵.

En réaction au tollé qui s'ensuivit, la ministre de la Justice confia à un comité spécial, formé d'un ex-juge de la Cour d'appel, d'une criminaliste et d'un procureur aux poursuites criminelles et pénales, le mandat de revoir l'ensemble de la preuve. Le DPCP décida ensuite de porter des accusations de conduite dangereuse ayant causé la mort contre le policier Ouellet, qui fut reconnu coupable en juillet 2018 et condamné à huit mois de détention¹⁶⁶.

Dans cette triste histoire, le DPCP a ainsi été désavoué à deux reprises : d'abord par la population et le gouvernement, puis par la Cour du Québec.

UN JURY DE CITOYEN-NE-S ?

Les policiers détiennent le pouvoir d'user de la force létale. Dans ces circonstances, il est essentiel de tenir un débat public sur l'opacité du DPCP et l'apparente partialité des décisions qu'il prend dans les dossiers d'enquêtes indépendantes.

Pour ce faire, ne pourrait-on pas examiner l'idée de remplacer le DPCP par un jury de citoyen-ne-s présidé par un-e juge dans les dossiers de policiers ayant causé la mort d'une personne ?

Le rôle d'un tel jury serait le même que celui attribué actuellement au DPCP : examiner la preuve colligée, puis déterminer s'il y a lieu de déposer des accusations criminelles ou non contre les policiers impliqués dans une enquête indépendante. Ce processus se déroulerait devant public.

À cet effet, en 2013, lors des consultations particulières sur le projet de loi créant le BEI, le criminologue Jean-Claude Bernheim proposait aux parlementaires la création d'un « grand jury réformé » :

Rappelons que le Grand jury incarne, dans les systèmes juridiques de Common Law, un type de tribunal qui se constitue afin de déterminer si, dans une affaire, les preuves recueillies au cours de l'enquête de police, et qui sont présentées par un procureur, sont suffisantes pour ouvrir un procès, ou au contraire s'il convient de prononcer un non-lieu. Suivent donc des recommandations pour que le ou les mis en cause soient libérés ou fassent l'objet d'accusations par un responsable qu'on nomme au Québec, le Directeur des poursuites criminelles et pénales¹⁶⁷.

Document d'analyse plus détaillé à lire en ligne.

- 164. Brian Myles, « Affaire Thorne-Bellance : le DPCP n'a pas fini de s'expliquer », *L'actualité*, 27 mai 2015. Le porte-parole du DPCP, René Verret, a affirmé que le père avait effectué « une manœuvre qui n'était pas sans risque » en tournant à gauche, sur un feu vert.
- 165. Annabelle Blais, « Enfant tué par une voiture de la SQ : "C'est le policier qui est en faute" », *La Presse*, 24 novembre 2014.
- 166. Améli Pineda, « Patrick Ouellet, sitôt condamné, sitôt relâché », *Le Devoir*, 21 novembre 2018. Le policier a fait appel du verdict de culpabilité.
- 167. Jean-Claude Bernheim, *Homicides légaux et impératifs de justice. Un Grand jury réformé comme solution*, mémoire présenté devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec, 14 mars 2013, http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_69981

CONCLUSION

Plus de trois ans après le début de ses activités, le BEI n'est pas à la hauteur des attentes pour lesquelles il a été mis en place. Créé en mai 2013, ce nouveau bureau d'enquête devait avoir pour mission première de mettre fin définitivement aux enquêtes partiales de la police sur la police. Pour y parvenir, il était impératif que le BEI soit un organisme complètement indépendant du milieu policier, impartial et transparent.

Or, le présent bilan démontre que le BEI n'incarne pas les valeurs dont il se targue : il n'est ni véritablement indépendant, ni suffisamment transparent, et il existe, de plus, de bonnes raisons de douter de l'impartialité et de la rigueur de ses enquêtes indépendantes.

Les constats auxquels nous sommes parvenus au terme de ce bilan sont alarmants et concernent tout autant les enquêtes indépendantes et criminelles du BEI que ses relations avec les communautés autochtones et les proches des personnes tuées ou blessées aux mains de la police.

Bon nombre des problèmes présents actuellement au sein du BEI ne seraient pas survenus si les parlementaires avaient davantage pris en considération les préoccupations légitimes des proches des victimes et des organisations de la société civile au moment de l'adoption en 2013 de la loi créant le BEI.

Dès à présent, les autorités politiques doivent entreprendre une réforme en profondeur du BEI. Celle-ci doit inclure une révision sérieuse de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires qui encadrent ses activités.

Pour entreprendre la réforme qui s'impose, les parlementaires se doivent d'être à l'écoute. Il en va de la confiance de la population à l'égard de nos institutions publiques.

RECOMMANDATIONS

1. L'INDÉPENDANCE DU BEI COMPROMISE

LE BEI DÉPEND DU CORPS DE POLICE IMPLIQUÉ POUR LE DÉCLENCHEMENT D'UNE ENQUÊTE INDÉPENDANTE

1. Que la prérogative d'aviser le BEI en cas de blessure grave ou de décès aux mains de la police ne soit pas l'unique responsabilité du directeur du corps de police impliqué. Que toute personne témoin puisse aussi alerter directement le BEI. Que la *Loi sur la police* soit modifiée en conséquence.

LES ENQUÊTEURS DU BEI SONT EN MAJORITÉ ISSUS DU MILIEU POLICIER

2. Que la *Loi sur la police* et le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* soient modifiés afin que l'équipe du BEI ne soit composée que de civils n'ayant jamais travaillé pour un corps de police en tenant compte de la fin des mandats des personnes actuellement en poste.

En attendant cette révision, voici des recommandations qui visent à tout le moins à ce que soit mise en œuvre l'obligation de tendre vers la parité qui est prévue à l'article 289.10 de la *Loi sur la police* :

3. Que le comité de sélection des candidatures ainsi que la direction du BEI soient tenus de rendre compte publiquement des moyens pris pour mettre en œuvre l'obligation de tendre vers la parité entre les enquêteurs n'ayant jamais été agents de la paix et ceux qui l'ont déjà été, et qu'ils fournissent toute information pertinente à cet effet ;
4. Que la direction du BEI ait l'obligation de tenir à jour un registre public des informations concernant les nominations faites au sein de l'équipe des enquêteurs. Ce registre devrait faire état de *l'ensemble du parcours professionnel* des personnes nommées et non pas se limiter au dernier emploi occupé ;
5. Que lors des prochaines nominations d'enquêteurs, y compris à des postes de supervision, la direction ne recommande que des personnes n'ayant jamais travaillé pour un corps de police.

Aussi, en attendant la révision proposée à la *Loi sur la police* et au *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* :

6. Que l'enquêteur du BEI qui avise la direction d'une situation le plaçant en conflit d'intérêt soit tenu à l'écart de l'enquête à mener. Que la direction du BEI veille à ce qu'aucun enquêteur ne soit affecté à une enquête qui concerne un corps de police où il a déjà travaillé à titre de policier ou d'employé civil.

LE BEI DÉPEND DES SERVICES DE SOUTIEN DE LA SQ, DU SPVM ET DU SPVQ DANS LA QUASI-TOTALITÉ DE SES ENQUÊTES INDÉPENDANTES

7. Que le gouvernement attribue au BEI les ressources financières nécessaires à la mise en place de sa propre unité d'enquêteurs spécialisés en identité judiciaire et en reconstitution de collision.

Entre-temps :

8. Que le BEI tienne un registre public à jour du nom des agent-e-s affecté-e-s à des services de soutien dont le travail a fait l'objet de critiques dans le cadre de différentes instances judiciaires ;
9. Que le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* soit modifié afin de prévoir l'obligation, pour les membres d'un corps de police requis pour fournir des services de soutien, de dénoncer une situation pouvant les placer en situation de conflit d'intérêts et compromettre leur impartialité en raison de leurs liens professionnels, familiaux et sociaux – présents ou passés – avec un policier visé par une enquête du BEI. Que dans ces circonstances, le policier offrant le service de soutien soit tenu à l'écart de l'enquête à mener.

1. L'INDÉPENDANCE DU BEI COMPROMISE (SUITE)

DES REPRÉSENTANT-E-S DU MILIEU POLICIER SONT IMPLIQUÉ-E-S DANS LE PROCESSUS DE NOMINATION DE LA DIRECTION DU BEI

10. Que les candidatures à la direction et à la direction adjointe du BEI soient analysées et proposées au ministre de la Sécurité publique par un comité de sélection où ne siège aucun-e représentant-e du milieu policier.

LA SQ EST IMPLIQUÉE DANS LE PROCESSUS DE NOMINATION DES ENQUÊTEURS DU BEI

11. Que les enquêtes de sécurité sur les personnes déclarées aptes à exercer la fonction d'enquêteur au BEI ne soient pas menées par un corps de police, mais bien par un organe indépendant, exempt de représentant-e-s du milieu policier.

LES INFORMATIONS QUE LE BEI COMMUNIQUE AU PUBLIC AU MOMENT DU DÉCLENCHEMENT DE SES ENQUÊTES INDÉPENDANTES PROVIENNENT STRICTEMENT DES CORPS DE POLICE IMPLIQUÉS

12. Que le BEI mentionne la source des informations qu'il publie dans ses communiqués annonçant la prise en charge d'une enquête indépendante ainsi que la fonction occupée par les personnes qui les lui ont transmises.

2. L'IMPUNITÉ POLICIÈRE PERDURE

DES POLICIERS NE RESPECTENT PAS LE RÈGLEMENT SUR LE DÉROULEMENT DES ENQUÊTES DU BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES ET LA LOI SUR LA POLICE

13. Que des sanctions pénales soient explicitement prévues au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* en cas de non-respect des obligations qui y sont énoncées ;
14. Que le BEI soit tenu, en cours d'enquête, de publier des communiqués informant immédiatement le public de tout manquement du corps de police impliqué à ses obligations prévues au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* ou à la *Loi sur la police*, ainsi que toute action prise à cet égard. Que cette obligation de communication soit inscrite au *Règlement* ;
15. Qu'il soit inscrit dans la *Loi sur la police* que le BEI est tenu de signaler au DPCP tout manquement constaté aux obligations prévues au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* ;
16. Que le BEI soit tenu d'informer le public par voie de communiqué de tout signalement au DPCP relativement à une entrave portée à son travail par le corps de police impliqué et que cette obligation de communication soit inscrite au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* ;
17. Que le DPCP ait l'obligation d'ouvrir un dossier dans chaque cas rapporté afin de décider si des accusations devraient être portées. Que les décisions du DPCP soient rendues publiques.

DES RAPPORTS RÉDIGÉS SOUS INFLUENCE EXTERNE

18. Que le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* soit amendé de façon à interdire explicitement au policier témoin et au policier impliqué de consulter un-e avocat-e, un conseiller ou une conseillère syndical-e ou toute autre personne avant la rédaction du compte rendu prévue à l'article 1, alinéa 2, dudit règlement. Qu'il lui soit également interdit de consulter la carte d'appel et tout autre document susceptible d'influencer la rédaction de son compte rendu ;
19. Que la Ville de Montréal revoie, à la lumière du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, la convention collective signée entre la Ville de Montréal et la Fraternité des policiers et policières de Montréal afin qu'elle ne permette plus au policier impliqué de consulter un-e avocat-e avant la rédaction du compte rendu, comme prévu à l'article 1, alinéa 2, dudit règlement.

3. UN MANQUE DE TRANSPARENCE INJUSTIFIABLE

20. Que des modifications soient apportées au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* afin d'obliger le BEI à rendre public un résumé exhaustif et anonymisé de ses rapports d'enquêtes indépendantes dans tous les cas où le DPCP décide de ne pas porter d'accusation. Cette publication devrait être faite au même moment où le DPCP fait connaître cette décision ;
21. Que le BEI soit tenu de remettre le résumé exhaustif et anonymisé de son rapport d'enquête indépendante à la personne gravement blessée ou à la famille de la personne décédée, et ce, avant que la décision du DPCP de ne pas porter d'accusation ne soit rendue publique ;
22. Que le BEI procède rétroactivement à la publication d'un résumé exhaustif et anonymisé des rapports d'enquêtes indépendantes terminées avant l'adoption de cette obligation ;
23. Que le BEI rende public son « Registre des situations n'ayant pas mené au déclenchement d'une enquête indépendante » et qu'il le mette à jour régulièrement ;
24. Que les avis et recommandations écrites que le BEI adresse au ministère de la Sécurité publique en vertu de l'article 289.26 de la *Loi sur la police* soient rendus publics ;
25. Que des amendements soient apportés à la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* afin qu'une enquête publique du coroner soit tenue automatiquement lorsqu'une personne perd la vie aux mains de la police.

4. DE TRÈS LONGS DÉLAIS

26. Que dans le communiqué qui annonce la prise en charge d'une enquête indépendante, le BEI rende publiques systématiquement les informations suivantes : l'heure de l'événement, l'heure de signalement d'un incident et l'heure d'arrivée des enquêteurs du BEI sur la scène de l'incident ;
27. Que le BEI documente et publie des statistiques sur son site Web et dans ses rapports annuels sur les délais de ses enquêtes indépendantes, les signalements d'incidents par les corps de police impliqués et l'arrivée de ses enquêteurs sur les scènes d'incidents ;
28. Que les directeurs des corps policiers impliqués soient sanctionnés chaque fois qu'ils ne se conforment pas à leur obligation de signaler *sans délai* un incident relevant de la juridiction du BEI, tel que prévu aux articles 289.2 et 311 de la *Loi sur la police* ;
29. Que le BEI soit tenu de publier un communiqué détaillant le déroulement de l'enquête indépendante dont il est chargé lorsque celle-ci n'est pas complétée dans un délai de six mois suivant l'événement. Qu'il soit tenu de fournir des explications détaillées quant aux raisons pour lesquelles l'enquête n'est pas terminée ;
30. Que le DPCP soit tenu de publier un communiqué lorsque l'analyse d'un rapport d'enquête indépendante du BEI n'est pas complétée dans un délai de trois mois suivant la réception dudit rapport. Qu'il soit tenu de fournir des explications détaillées quant aux raisons pour lesquelles l'analyse n'est pas terminée ;
31. Que le gouvernement du Québec octroie au BEI les ressources financières nécessaires afin que celui-ci ouvre au moins un bureau dans une autre région du Québec dans le but de réduire les délais d'arrivée de ses enquêteurs sur les scènes d'incidents ;
32. Que le BEI se donne des cibles à atteindre dans son plan stratégique pour réduire les délais d'arrivée de ses enquêteurs sur les scènes d'incidents.

5. L'IMPRÉCISION DE LA DÉFINITION DE BLESSURE GRAVE

33. Clarifier et élargir la définition de blessure grave actuellement prévue dans le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* de manière à restreindre le pouvoir discrétionnaire d'interprétation du directeur du corps de police impliqué et de la direction du BEI.

6. LES INFRACTIONS À CARACTÈRE SEXUEL

- 34. Que la *Loi sur la police* soit modifiée de manière à rendre obligatoire la tenue d'une enquête du BEI dans tous les cas d'allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier, qu'il soit dans l'exercice de ses fonctions ou non ;
- 35. Que le registre des enquêtes prises en charge par le BEI à la suite d'allégations relatives à des infractions à caractère sexuel soit rendu public sur le site Web du BEI et mis à jour régulièrement ;
- 36. Qu'un communiqué soit publié lors du déclenchement d'une enquête relative à des infractions à caractère sexuel, et que le corps de police auquel appartient le policier impliqué soit indiqué, sauf si cette information peut permettre d'identifier la victime.

7. DES RÈGLES DE FORMATION À REVOIR

- 37. Que le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* soit modifié de manière à exiger que tous les enquêteurs du BEI aient complété leur formation avant de prendre part aux enquêtes du BEI ;
- 38. Que l'article 289.14 de la *Loi sur la police* qui porte sur « la formation que doivent suivre les membres du Bureau » soit modifié afin que des formations continues soient offertes aux enquêteurs du BEI ainsi qu'à sa direction et à sa direction adjointe ;
- 39. Que la formation des enquêteurs inclue des notions sur l'intervention auprès de personnes issues de minorités racisées et en santé mentale.

8. LES PREMIÈRES NATIONS, LES INUIT ET LE BEI

- 40. Que le BEI s'assure d'avoir une plus grande représentation des personnes issues des Premières Nations et de la nation inuite parmi son personnel ;
- 41. Que le BEI se dote d'une politique de gestion et d'une procédure interne relatives à ses relations avec les personnes issues des Premières Nations et de la nation inuite ;
- 42. Que le BEI bonifie considérablement la formation de son personnel relativement aux réalités des personnes issues des Premières Nations et de la nation inuite ;
- 43. Que le BEI collige des statistiques concernant l'identité autochtone des personnes concernées dans ses enquêtes indépendantes, comme il le fait pour les enquêtes criminelles ;
- 44. Que le BEI fasse valider ses traductions en Inuktitut par au moins une autre personne comprenant cette langue.

9. LES PROCHES DES VICTIMES ET LE BEI

- 45. Que le gouvernement procède *sans plus tarder* à l'adoption du règlement prévu à l'article 168.1 de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, lequel doit établir les montants, les conditions d'admissibilité et les modalités de versement de l'aide financière que le coroner en chef peut accorder en vertu de l'article 125.1 de ladite loi à des membres de la famille d'une personne décédée, pour le remboursement des frais qu'ils ont engagés pour des services d'assistance et de représentation juridiques lors d'une enquête tenue par un coroner à la suite d'une enquête indépendante menée par le Bureau des enquêtes indépendantes conformément à l'article 289.2 de la *Loi sur la police* ;
- 46. Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* soit modifiée afin que les proches des victimes d'incidents policiers relevant de la juridiction du BEI bénéficient des droits reconnus aux victimes d'actes criminels.





Coalition contre la Répression et les Abus Policiers

lacrap.org



Ligue des
droits et libertés

liguedesdroits.ca

NE PAS DÉPASSER NE PAS DÉPASSER NE PAS D

MANQUE DE TRANSPARENCE