



Mémoire sur la réalité policière au Québec


BUREAU DES ENQUÊTES
INDÉPENDANTES

OCTOBRE 2020

Québec 

Le contenu de cette publication a été rédigé par le Bureau des enquêtes indépendantes.

Afin d'alléger le texte, le masculin est utilisé comme générique et désigne tous les genres.

© Gouvernement du Québec, 2020

Table des matières

Mission	4
Le Bureau des enquêtes indépendantes en bref	4
Avant-propos	5
1. Historique	7
1.1 L'avant-Bureau des enquêtes indépendantes	7
1.2 La création du Bureau des enquêtes indépendantes	8
1.3 Le début des activités du Bureau des enquêtes indépendantes	8
1.4 L'élargissement du mandat du Bureau des enquêtes indépendantes	9
2. L'organisation policière au Québec : Le Bureau des enquêtes indépendantes d'aujourd'hui	10
3. L'environnement social	12
3.1 Les réalités autochtones	12
3.2 Les réalités des personnes en situation de détresse	13
4. Les enjeux actuels	15
4.1 La formation, un outil indispensable pour mieux intervenir	15
4.2 La représentativité autochtone	18
5. Les préoccupations relatives à la confiance des citoyens	19
5.1 L'indépendance	19
5.2 L'autonomie	22
5.3 L'impartialité	23
5.4 La transparence et l'imputabilité	24
Annexes	27
Annexe I – Enquêtes indépendantes	27
Annexe II - Enquêtes portant sur des allégations relatives à des infractions criminelles	29
Annexe III - Les communications	30

Mission

En vertu de la *Loi sur la police*¹, le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) a pour mission de mener des enquêtes sur l'ensemble du territoire québécois lorsqu'une personne, autre qu'un policier en service, décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier, lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police.

De plus, le BEI enquête sur toute allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions.

Depuis septembre 2018, le BEI enquête aussi sur toute allégation relative à une infraction criminelle commise par des policiers, dans tous les cas où la victime ou le plaignant est autochtone.

Enfin, il peut être chargé par le ministre de la Sécurité publique d'enquêter sur toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier 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 fonctions.

Le Bureau des enquêtes indépendantes en bref

Le BEI est un corps de police spécialisé qui a été institué et qui détient ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur la police*². Ses dirigeants et ses enquêteurs sont des agents de la paix. Ils ont conséquemment les pouvoirs et les devoirs découlant de ce statut. Bien qu'il relève du ministre de la Sécurité publique, le BEI maintient une relation sans aucun lien de dépendance avec le gouvernement québécois et il n'est subordonné à aucun corps de police.

Le BEI, dont les activités d'enquête ont débuté le 27 juin 2016, mène des *enquêtes indépendantes* et des *enquêtes portant sur des allégations relatives à des infractions criminelles commises par des policiers*, et ce, partout au Québec.

Au terme de chaque enquête, le BEI transmet un rapport d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)³. Seul le DPCP, sur la base de ce rapport, peut décider de porter ou non des accusations contre un policier.

1 RLRQ, c. P-13.1.

2 *Id.*, art. 289.5, 289.11 et 354.

3 *Id.*, art. 288 et 289.21.

Avant-propos

Le présent mémoire s'inscrit dans une démarche engagée du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) de contribuer à la réflexion entamée par le document intitulé *Réalité policière au Québec : modernité, confiance et efficacité*⁴. Cela, afin que puissent être dégagées des orientations qui guideront le gouvernement dans la mise en œuvre de mesures pour s'assurer de toujours pouvoir compter sur une police efficace, efficiente et moderne, en phase avec les attentes des citoyens et l'évolution de notre société⁵.

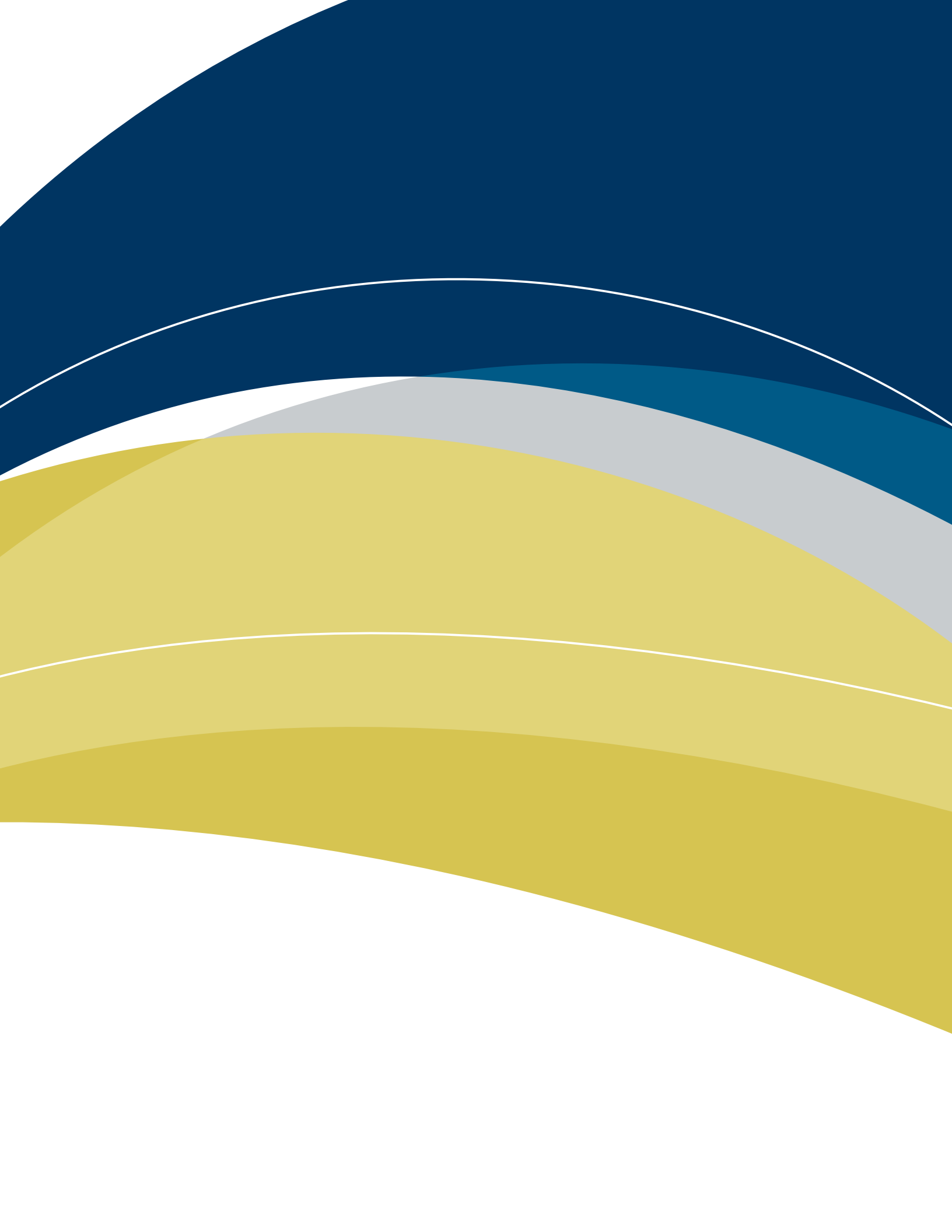
Après un rappel historique mettant en contexte l'arrivée du BEI en tant que nouvelle institution au Québec et sa croissance au cours de ses 4 premières années d'activité, ce mémoire abordera les 4 aspects suivants :

- L'organisation policière au Québec;
- L'environnement;
- Les enjeux actuels;
- Les préoccupations relatives à la confiance des citoyens.

Dans ce contexte, le BEI entend, par son mémoire, apporter au Comité consultatif sur la réalité policière un éclairage contemporain sur qui il est en tant que nouvel acteur en matière d'enquêtes de nature criminelle concernant des policiers et comment il entend bonifier sa contribution à la société québécoise.

4 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Document de réflexion. Réalité policière au Québec : Modernité, confiance et efficacité*, Québec, Publications du Québec, décembre 2019, [en ligne], [https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/AP-061_2019-12_.pdf] (septembre 2020).

5 *Id.*, p.3.



1. Historique

1.1 L'avant-Bureau des enquêtes indépendantes

Avant la création du BEI, il n'existait aucune exigence particulière tant au *Code criminel*⁶ qu'à la *Loi sur la police*⁷ concernant la façon de mener une enquête à la suite d'incidents impliquant des policiers. Toutefois, une pratique faisant partie des dispositifs de contrôle et d'encadrement de l'activité policière par le ministère de la Sécurité publique prévoyait des modalités entourant la conduite de ces enquêtes. Le processus d'enquête appliqué au Québec lors d'incidents impliquant des policiers était défini dans une politique ministérielle⁸. Les organisations policières étaient toutefois autonomes à l'égard de ce guide. Elles pouvaient donc déterminer des directives différentes, et ce, à géométrie variable⁹.

À cette époque, lorsque, durant une intervention policière ou durant sa détention temporaire dans un poste de police, un citoyen décédait, subissait une blessure grave laissant craindre pour sa vie ou une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu, le ministre de la Sécurité publique confiait la prise en charge de l'enquête sur cet incident à un corps de police autre que celui impliqué dans l'incident, parmi les suivants : la Sûreté du Québec (SQ), le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) ou le Service de police de la Ville de Québec (SPVQ).

Cette pratique policière permettant à des policiers d'enquêter sur des incidents impliquant des policiers a maintes fois été critiquée par la population. L'apparence de conflit d'intérêts, le manque de transparence et d'impartialité à l'égard des enquêtes menées ainsi que l'absence d'indépendance et d'objectivité des corps de police chargés de faire enquête se sont alors trouvés au cœur du débat public.

6 Code criminel, LRC 1985, c. C-46.

7 Loi sur la police, préc., note 1.

8 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Guide des pratiques policières*, Section 2: Opérations, Sous-section 2.3: Arrestation et détention, « Pratique policière : 2.3.12 – Décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention », Direction de l'organisation et des pratiques policières, 1995 (mises à jour continues), 3 p.

9 PROTECTRICE DU CITOYEN, *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*, Rapport spécial sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers, Québec, février 2010, [en ligne], [https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final_01.pdf], (septembre 2020), p.7 et 8.

1.2 La création du Bureau des enquêtes indépendantes

Le gouvernement québécois a entendu la population et a exprimé sa volonté de réviser la pratique instaurée en matière d'enquêtes sur des incidents impliquant des policiers. Le 29 novembre 2012, le *Projet de loi n° 12*¹⁰ a été présenté à l'Assemblée nationale du Québec.

À la suite de modifications apportées à la *Loi sur la police*¹¹, le BEI est institué en mai 2013¹². Bien qu'il relève du ministre de la Sécurité publique, le BEI maintient une relation sans aucun lien de dépendance avec le gouvernement québécois et n'est subordonné à aucun corps de police. Cette autonomie contribue à favoriser la confiance de la population.

1.3. Le début des activités du Bureau des enquêtes indépendantes

C'est le 27 juin 2016 que le BEI, corps de police aux fins de la réalisation de sa mission¹³, a débuté ses activités d'enquête, et ce, simultanément avec l'entrée en vigueur du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*¹⁴.

À cette époque, le BEI était constitué d'une unité d'enquête (18 membres: 2 superviseurs et 16 enquêteurs) et d'une équipe administrative (6 ressources), le tout sous la direction d'une directrice et d'un directeur adjoint. Des 18 membres de l'unité d'enquête, 8 n'avaient jamais eu le statut d'agent de la paix avant d'être nommés (« civils »), 10 l'avaient déjà eu (« anciens policiers »), dont les 2 ressources d'encadrement.

Le BEI avait alors pour principale mission de mener des enquêtes indépendantes. Depuis, le mandat du BEI a été élargi.

10 *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, projet de loi n° 12 (sanctionné – 15 mai 2013), 1^{re} sess., 40^e légis. (Qc).

11 *Id.*

12 *Loi sur la police*, préc., art. 289.5, 289.11 et 354.

13 *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, LQ 2013, c. 6, art. 3.

14 RLRQ, c. P-13.1, r. 1.1.

Ce règlement énumère les obligations, à la suite du déclenchement d'une enquête indépendante, des policiers impliqués et témoins ainsi que celles du directeur du corps de police impliqué, des enquêteurs du BEI et de son directeur dans le cadre de l'enquête indépendante et d'une enquête menée parallèlement à celle-ci. De plus, il y est question des communications du directeur du BEI ainsi que des modalités applicables à la fourniture de services de soutien.

1.4. L'élargissement du mandat du Bureau des enquêtes indépendantes

À l'automne 2016, dans la foulée des événements dits «de Val-d'Or», le ministre de la Sécurité publique a confié au BEI le mandat d'enquêter sur toute future allégation d'infraction criminelle à caractère sexuel commise par un policier dans le cadre de ses fonctions¹⁵.

De plus, le 14 février 2018, l'adoption du *Projet de loi n°107*¹⁶ a eu pour effet de renforcer l'autonomie du BEI et d'élargir son mandat, expressément nommé dans la loi.

Par conséquent, le directeur du corps de police responsable de l'intervention policière ou de la détention lors de laquelle est survenu un événement au sujet duquel une enquête indépendante doit être tenue, doit dorénavant en aviser, sans délai, le directeur du BEI¹⁷, plutôt que le ministre de la Sécurité publique. Également, le directeur d'un corps de police doit informer le BEI, sans délai, de l'existence d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions, et ce, afin que le BEI mène une enquête¹⁸.

Depuis le 17 septembre 2018, le BEI enquête également, à la demande du ministre de la Sécurité publique, toute nouvelle allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier dans le cadre ou non de ses fonctions, lorsqu'elle est formulée par une victime ou un plaignant autochtone. Cela, dans la lignée de l'engagement du ministère de la Sécurité publique d'effectuer une transition guidée par des principes d'intégrité, d'impartialité et de transparence, et qui permettrait d'assurer une collaboration autochtone au processus¹⁹. Ce nouveau processus a ainsi mis fin au mandat de l'observatrice indépendante et à celui du SPVM. Ce dernier avait la responsabilité de mener de telles enquêtes depuis lesdits événements de Val-D'Or, à l'exception des enquêtes portant sur des allégations d'infractions de nature sexuelle commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions, lesquelles étaient sous la responsabilité du BEI²⁰ depuis l'automne 2016. Dans la foulée de ce nouveau mandat, le BEI a embauché à temps plein, à compter du 22 octobre 2018, une agente de liaison autochtone d'origine innue.

Le 25 octobre 2018, le ministère de la Sécurité publique a confirmé qu'une enquête a été confiée au BEI concernant l'ensemble des fuites provenant des projets d'enquêtes de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) ainsi que la conduite de l'enquête Projet A²¹ (ci-après «l'enquête Serment»).

15 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289 et 289.6. Ce mandat est édicté à l'article 289.1 al. 2 depuis le 14 février 2018.

16 *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*, *Projet de loi n°107* [sanctionné – 14 février 2018], 1^{re} sess., 41^e légis. [Qc].

17 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289.1 al.1 et 289.2; *Loi visant à accroître...*, préc., note 16, LQ 2018, c. 1, art. 36.

18 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 286 al. 3 et 289.1 al. 2.

19 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Allégations criminelles contre des policiers : nouveau processus de traitement des plaintes formulées par des membres des Premières nations et des Inuits*, Communiqué du 9 août 2018, [en ligne] [<http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2608094824>] (septembre 2020).

20 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 286 al. 3 et 289.1 al. 2.

21 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Enquête confiée au Bureau des enquêtes indépendantes concernant les fuites d'informations confidentielles provenant des enquêtes de l'UPAC*, Communiqué du 25 octobre 2018, [en ligne] [<https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/ministere/salle-presse/communiqués/detail/15326.html>] (septembre 2020).

2. L'organisation policière au Québec : Le Bureau des enquêtes indépendantes d'aujourd'hui

Les valeurs qui définissent et inspirent le BEI édictent des normes de comportement qui interpellent au plus haut point ses employés dans l'accomplissement de leur travail. Les trois valeurs fondamentales qui les guident sont **l'impartialité**²², **l'intégrité**²³ et la **rigueur**²⁴. Ils ont le devoir de garder la distance requise et d'exercer leurs fonctions avec impartialité et rigueur dans le respect des personnes concernées et de façon à maintenir la confiance de la population.

Le directeur agit à titre de directeur du corps de police spécialisé qu'est le BEI²⁵. Il en dirige les activités et en coordonne les travaux²⁶. Il est soutenu dans ses fonctions par un directeur adjoint. Les conditions minimales requises pour être directeur ou directeur adjoint du BEI²⁷ sont, entre autres, de n'avoir jamais été agent de la paix, autrement qu'à titre de directeur, directeur adjoint ou d'enquêteur du BEI et d'être soit un juge à la retraite, soit un avocat admis au Barreau du Québec depuis au moins 15 ans. Le processus de sélection du directeur et du directeur adjoint du BEI est établi par la *Loi sur la police*²⁸.

L'équipe administrative est composée de 10 ressources, dont une agente de liaison autochtone, entre autres responsable des relations avec les communautés autochtones, et d'une agente de secrétariat exclusivement affectée à l'enquête Serment.

L'unité d'enquête est composée de 44 membres, dont un superviseur-coordonnateur, 5 superviseurs et 38 enquêteurs. De ce nombre, 6 enquêteurs²⁹ sont affectés à l'enquête Serment. De plus, 6 enquêteurs « contractuels », des anciens policiers, sont exclusivement affectés à cette enquête. Les membres du BEI sont des agents de la paix³⁰ et ont conséquemment les pouvoirs et les devoirs découlant de ce statut.

Pour répondre au critère d'indépendance de l'organisation qu'il a créée, le législateur invite le directeur du BEI, lorsqu'il fait une recommandation concernant la nomination d'un enquêteur, à favoriser la parité entre les enquêteurs n'ayant jamais été agents de la paix et ceux qui l'ont déjà été³¹.

22 *Impartialité* : Le personnel du BEI place la neutralité au cœur de son travail. Il s'acquitte de ses fonctions de façon objective et équitable à l'égard de tous. BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES, *Rapport annuel de gestion 2018-2019, [septembre 2020], p.8.*

23 *Intégrité* : Le personnel du BEI adopte une conduite juste et honnête. Il évite de se placer dans des situations où il serait redevable à quiconque. *Id.*

24 *Rigueur* : Le personnel du BEI accomplit son travail avec professionnalisme, cohérence et exactitude, en respectant les normes et les plus hauts standards établis. *Id.*

25 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289.5.

26 *Id.*, art. 289.16.

27 *Id.*, art. 289.9.

28 *Id.*, art. 289.7 et 289.8.

29 2 de ces 6 enquêteurs sont des anciens policiers.

30 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289.5, 289.11 et 354.

31 *Id.*, art. 289.10.

Le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du BEI*³² est entré en vigueur le 17 juillet 2014. Des 44 membres de l'unité d'enquête, 22 n'avaient jamais eu le statut d'agent de la paix avant d'être nommés, 22 l'avaient déjà eu, dont les 6 ressources d'encadrement. De plus, un enquêteur du BEI est formé afin d'agir à titre de technicien en identité judiciaire et le BEI est en voie de former trois policiers judiciaires pour répondre à certains de ses besoins.

Le BEI a pris en charge 188 enquêtes indépendantes³³, dont deux à la suite d'une demande d'assistance concernant des événements survenus au Nouveau-Brunswick.

Au terme de chaque enquête indépendante, le BEI transmet un rapport d'enquête au DPCP³⁴ qui déterminera, sur la base de ce rapport, s'il y a lieu ou non de porter des accusations criminelles contre un policier. Dans le cas où un décès est survenu, le BEI transmet ce même rapport au Bureau du coroner.

Le BEI a pris en charge 167 enquêtes à la suite d'une allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier³⁵, peu importe le mandat donnant ouverture à l'enquête. Précisons que dans le cas d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions, le directeur du BEI peut fermer le dossier, après avoir pris connaissance des éléments de preuve, s'il considère que l'allégation est «frivole ou sans fondement³⁶», après avoir consulté, s'il le juge nécessaire, le DPCP. Il n'appartient toutefois pas au BEI de se prononcer sur la crédibilité d'une victime.

Au terme de chaque enquête portant sur une allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier, le BEI transmet un rapport au DPCP³⁷ qui déterminera, sur la base de ce rapport, s'il y a lieu ou non de porter des accusations criminelles contre un policier.

Le BEI n'a donc aucunement le pouvoir de déposer des accusations contre un policier.

Le BEI n'enquête pas la conduite d'un policier eu égard aux manquements qui lui sont reprochés en vertu du *Code de déontologie des policiers du Québec*³⁸. C'est le Commissaire à la déontologie policière qui reçoit et examine les plaintes concernant des manquements en matière déontologique³⁹.

Le BEI n'enquête pas la conduite d'un policier eu égard aux manquements qui lui sont reprochés en vertu du règlement de discipline qui le régit, soit des manquements aux devoirs et aux normes de conduites propres à assurer son efficacité, la qualité de son service et le respect des autorités dont il relève. Le processus applicable en matière disciplinaire est régi au sein même de l'organisation policière qui emploie le policier concerné.

Finalement, dans son rapport qui a été déposé à l'Assemblée nationale du Québec en septembre 2019, le BEI formule 14 recommandations. Il s'agit essentiellement de recommandations appelant à des modifications législatives visant à remédier à certaines difficultés rencontrées dans la réalisation de sa mission ainsi qu'en ce qui concerne la structure de l'unité d'enquête et le statut de ses enquêteurs⁴⁰.

32 RLRQ, c. P-13.1, r.2.2.2.

33 Voir l'Annexe I.

34 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 288.

35 Voir l'Annexe II.

36 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289.1.

37 *Id.*, art. 288.

38 RLRQ, c. P-13.1, r.1.

39 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 128.

40 Les enquêteurs du BEI sont titulaires d'un emploi supérieur. Ils ont obtenu une accréditation syndicale en août 2019.

3. L'environnement social

3.1. Les réalités autochtones

Considérant ses mandats, le BEI est particulièrement appelé à enquêter en contexte autochtone. Contrairement aux policiers qui œuvrent au sein de corps de police dits traditionnels, les enquêteurs du BEI n'agissent pas dans le cadre d'une intervention policière de première ligne auprès des Autochtones. C'est dans le contexte d'une enquête, prise en charge à la suite de la dénonciation d'une situation qui les concerne et qui implique des policiers, que les enquêteurs du BEI interviennent auprès d'eux.

Dès le début de son mandat⁴¹, l'agente de liaison autochtone a identifié les organisations, en milieu urbain et en communauté, avec qui le BEI devrait être appelé à travailler en collaboration⁴². Les ressources de ces organisations connaissent leurs communautés et la population qu'ils desservent. Considérant qu'il est important de favoriser les interactions avec le BEI dans un contexte autre qu'une enquête, l'agente de liaison autochtone, accompagnée d'enquêteurs du BEI, va à la rencontre des organisations, des communautés et de la population autochtones. Lors de ces rencontres, elles sont informées des divers mandats du BEI, entre autres sous la forme de mises en contexte. De plus, les différentes étapes du processus relatif aux enquêtes leur sont expliquées afin de tenter de les démystifier.

Ces rencontres permettent également à l'agente de liaison autochtone de cibler les besoins supplémentaires en matière d'information. Rendre disponible du matériel informatif s'avère nécessaire. Il est toutefois constaté que lorsque l'information est partagée lors de rencontres auxquelles participent les divers acteurs concernés, l'information ne se perd pas et elle est par le fait même bonifiée. Finalement, ces rencontres sont des occasions de mettre un visage sur chaque intervenant, qu'il soit issu du milieu autochtone ou du BEI.

Cette collaboration, qui a ainsi pris forme et est appelée à grandir, a eu pour effet de permettre l'établissement d'un canal de communication par lequel des recommandations peuvent être formulées afin de bonifier l'approche du BEI auprès des personnes concernées, des plaignants et des victimes autochtones.

Par ces actions, le BEI souhaite établir un lien de confiance bien avant que le réel travail d'enquête débute. Il est constaté que le processus d'enquête est optimisé lorsque les intervenants du milieu sont informés, entre autres, des rôles de chacun, des façons de faire ainsi que des étapes à suivre. Il en est de même lorsque les communautés et les organisations autochtones, qu'elles soient urbaines ou non, sont impliquées. Bref, le déroulement des enquêtes et surtout, le soutien offert aux personnes concernées, aux plaignants et aux victimes autochtones, en sont grandement facilités.

41 L'agente de liaison autochtone est entrée en fonction le 22 octobre 2018.

42 Tant dans le cadre d'une enquête indépendante que d'une enquête portant sur une allégation relative à une infraction criminelle.

Avec l'appui de l'agente de liaison autochtone, les enquêteurs agissent en toute indépendance des corps de polices locaux, soit en ne requérant pas leur soutien dans le cadre des enquêtes, que ce soit pour l'utilisation de locaux ou pour de l'accompagnement au sein de la communauté. Cela contribue notamment à améliorer le lien de confiance avec les personnes appelées à contribuer à une enquête du BEI.

Lors de leurs interventions, les enquêteurs du BEI mettent en place des mesures favorisant l'établissement d'un climat de confiance, par exemple, en proposant à une personne qu'ils souhaitent rencontrer, qu'elle soit accompagnée par un membre de sa famille ou d'un intervenant en qui elle a confiance et que la rencontre ait lieu dans un endroit sécurisant (à la maison, au centre de santé de la communauté ou tout autre lieu dans les milieux urbains qui pourrait être culturellement sécurisant).

3.2. Les réalités des personnes en situation de détresse

Les policiers sont appelés à faire face à des situations complexes sur une base régulière, et ce, de par la nature même de leur travail. Les interventions auprès de personnes en situation de détresse psychologique combinée ou non à une situation de surconsommation de drogues ou d'alcool en sont des exemples.

Les événements sur lesquels le BEI est appelé à se mobiliser sont tributaires de l'environnement social caractérisant la population desservie. Toutefois, dans une étude⁴³, le Centre de recherche et de développement stratégique (CRDS) de l'École nationale de police du Québec (ENPQ) conclut que chaque situation en est une d'espèce et qu'on ne peut observer un lien causal entre certaines problématiques sociales et les enquêtes indépendantes.

La décision de déclencher une enquête indépendante est irréversible⁴⁴. Le BEI doit faire preuve de rigueur dans toutes ses enquêtes afin que tous les éléments factuels entourant l'événement soient recueillis, éléments qui pourraient permettre d'inculper ou de disculper un policier, et ce, peu importe les circonstances qui donnent ouverture à l'enquête. Ce n'est qu'une fois l'enquête complétée que le BEI transmet son rapport d'enquête au DPCP⁴⁵ afin qu'une décision soit prise. Quoique le BEI s'efforce à mener ses enquêtes dans les meilleurs temps possible⁴⁶, tout en étant tributaire de l'obtention de rapports d'expertises (en toxicologie, en balistique, d'autopsie, etc.), il appert que chaque journée en est une de trop pour le civil et les policiers concernés par l'événement ainsi que leurs proches. Cela, alors qu'en 2020 le regard et l'attention de la population sont portés sur les interventions policières. Elles sont parfois rapportées en direct par les différents médias, analysées et commentées, ce qui peut alimenter la pression et le stress chez les différents acteurs de l'événement et leurs proches. Dans ce contexte, le fait qu'une personne se suicide, alors que des policiers sont intervenus en réponse à un appel à l'aide et le fait qu'une personne décède alors qu'un policier lui prodiguait des soins en agissant à titre de premier répondant, interpellent le BEI.

43 Gendron, A., Paquette, E., Poulin, B., Desaulniers, M. & Bélanger, D.-C. (2015). *Le travail policier lors des interventions ayant mené à une enquête indépendante*. Rapport réalisé pour le ministère de la Sécurité publique du Québec. École nationale de police du Québec, p. viii.

44 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289.1 al.1.

45 *Id.*, art. 289.21.

46 *Préc.*, note 33.

Il est recommandé d'exclure de la notion d'«intervention policière» toute intervention faite par un policier agissant strictement à titre de **premier répondant**.

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

Un des défis importants des organisations policières est de promouvoir l'acceptation et la reconnaissance précoce des symptômes de détresse psychologique des policiers⁴⁷. À la suite d'un événement donnant lieu au déclenchement d'une enquête indépendante, l'état de santé physique ou psychologique des policiers est pris en charge, de manière contemporaine à celui-ci, par son employeur et/ou son syndicat. Le BEI est sensible au bien-être des policiers et évalue chaque cas comme en étant un d'espèce eu égard aux délais prévus au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*⁴⁸. Le directeur du BEI peut accorder un délai supplémentaire à ses enquêteurs afin de rencontrer le policier témoin ou impliqué dont l'état de santé le justifie. De plus, le BEI n'hésite pas, au besoin, à inviter un policier à consulter un professionnel de la santé.

47 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 4, p.37.

48 Préc., note 14, art. 9.

4. Les enjeux actuels

4.1 La formation, un outil indispensable pour mieux intervenir

Au Québec, le *Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police*⁴⁹ prévoit que le policier qui exerce une fonction d'enquêteur doit avoir réussi le Programme de formation initiale en enquête policière de l'ENPQ⁵⁰. Le policier qui occupe un poste à temps plein et a pour tâche principale de faire des enquêtes criminelles exerce une fonction d'enquête. Toutefois, un policier peut, dans certaines circonstances, exercer une fonction d'enquêteur sous la supervision d'un policier enquêteur, pourvu qu'il ait débuté sa formation dans les 6 mois de son entrée en fonction et qu'il l'ait terminée au plus tard 30 mois après cette date⁵¹. La *Loi sur la police* accorde à l'ENPQ l'exclusivité de la formation initiale du personnel policier en enquête⁵². Afin de s'acquitter de cette responsabilité, l'ENPQ offre un programme de formation initiale en enquête policière en partenariat avec différentes universités québécoises. Le programme reçoit la sanction universitaire de l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR).

La formation des membres de l'unité d'enquête du BEI est encadrée par le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* en application de l'article 289.14 de la *Loi sur la police*. Plus précisément, un enquêteur du BEI doit réussir le Programme de formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes (ci-après «le programme»). Un enquêteur qui est en voie de compléter la formation requise peut exercer ses fonctions d'enquêteur du BEI 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 BEI peut permettre la prolongation de ces délais⁵³. Attendre que les enquêteurs aient terminé leur formation en intégralité avant de pouvoir exercer leurs fonctions retarderait indûment, entre autres, la participation des enquêteurs civils dans les enquêtes. De plus, une équivalence à une activité de formation du programme peut exceptionnellement être accordée lorsqu'un enquêteur démontre que sa formation scolaire ou son expérience professionnelle lui ont permis d'acquérir les compétences de l'activité de formation professionnelle concernée. L'ENPQ évalue si l'enquêteur possède les compétences de l'activité de formation pour laquelle il demande une équivalence⁵⁴.

49 RLRQ, c. P-13.1, r. 3.

50 *Id.*, art. 1.

51 *Id.*, art. 2.

52 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 10.

53 *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes*, préc., note 32.

54 *Id.*, art. 26..

Le programme a pour objectif de permettre aux enquêteurs du BEI d'acquérir les compétences nécessaires en matière d'enquêtes en les préparant à intervenir adéquatement et efficacement dans un contexte spécifiquement lié à l'enquête policière indépendante⁵⁵. Ce programme fait partie de l'offre de formation en sécurité publique offerte par l'ENPQ, l'UQTR et les universités québécoises francophones qui ont accepté de mettre en commun leurs différentes expertises pour y contribuer⁵⁶. Le cursus répondait aux besoins de formation lors de la création du BEI. Toutefois, considérant que le mandat du BEI a été élargi en matière d'enquêtes portant sur des allégations relatives à des infractions criminelles commises par des policiers, une révision du programme est devenue requise. Désormais, le besoin de spécialisation doit être pris en compte. À cet effet, certaines formations supplémentaires ont été offertes aux enquêteurs afin de les outiller, au quotidien, dans l'exercice de leurs fonctions.

La réflexion proposée dans le *Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes*⁵⁷ a également été amorcée dans le contexte où, dans le futur, de nouveaux enquêteurs joindront les rangs du BEI lorsqu'un poste sera vacant ou pour répondre, le cas échéant, à de nouveaux besoins. Ainsi, les ressources financières affectées au budget de formation, la récurrence variable des besoins de formation, le statut des enquêteurs et la durée d'un mandat, le ratio durée du contrat/durée de la formation et celui de l'horaire de la formation/la disponibilité à exercer la fonction d'enquêteur sont autant d'éléments à considérer.

Il existe trois axes de formation à l'ENPQ (Patrouille, Sécurité publique et Perfectionnement policier en enquête). Le programme de formation de base dispensé aux enquêteurs du BEI se trouve dans l'axe «Sécurité publique». La reconnaissance des acquis des anciens policiers s'en trouve complexifiée. De plus, il appert que les formations requises pour former les enquêteurs du BEI en matière d'enquêtes portant sur des allégations relatives à des infractions criminelles se trouvent dans l'axe «Perfectionnement policier en enquête». La problématique est à l'effet que les conditions d'accessibilité aux formations de cet axe ne peuvent être remplies par les enquêteurs du BEI, du moins par les enquêteurs civils. Ils ne peuvent donc être inscrits à certains cours dispensés par l'ENPQ, dont ceux en matière d'enquêtes sur des infractions à caractère sexuel et de prise de déclarations enregistrées par vidéo, déclarations dont les garanties de fiabilité et de nécessité sont requises à leur admissibilité devant les tribunaux.

Il est recommandé que le BEI soit reconnu comme corps policier dans l'axe du Perfectionnement policier en enquête de l'ENPQ, et ce, afin que les enquêteurs du BEI puissent suivre les mêmes formations que tous les enquêteurs au Québec ainsi que pour faciliter la reconnaissance des acquis. En ce qui concerne la formation spécifique destinée aux enquêteurs du BEI, elle pourrait être dispensée à l'interne en collaboration avec l'ENPQ.

55 *Id.*, art 24.

56 UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À TROIS-RIVIÈRES, Microprogramme de premier cycle en Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) [0763], [en ligne], [https://oraprdnt.uqtr.quebec.ca...], [septembre 2020].

57 BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES, *Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes*, Québec, Publications du Québec, 8 juillet 2019, [en ligne], [https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/publications/2019-07-31_-_Rapport_VF.pdf] [septembre 2020], p.22.

Dès le début de ses activités d'enquête, le BEI a veillé à ce que l'ensemble de son personnel soit formé afin qu'il soit outillé adéquatement lorsqu'il est appelé à réaliser sa mission en contexte autochtone. Les formations sur les réalités culturelles ont été élaborées et dispensées par des membres des Premières Nations et des Inuits. Elles ont d'abord permis de sensibiliser les participants aux réalités des Autochtones et aux mythes entretenus à leur égard⁵⁸. Par la suite, l'historique et les particularités des différentes communautés du Nunavik ont été présentés aux enquêteurs du BEI⁵⁹.

La formation dispensée au sein du BEI se devait d'aller en amont et plus particulièrement, de contribuer à bonifier les connaissances des enquêteurs afin qu'ils soient davantage préparés à interagir avec des membres des Premières Nations et des Inuits. Par conséquent, dès l'automne 2020, un premier groupe d'enquêteurs suivra une formation développée par l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT) et adaptée aux réalités du travail des enquêteurs du BEI. Cette formation a pour but de leur permettre de consolider leurs valeurs d'impartialité, d'intégrité et de rigueur par l'acquisition de nouvelles compétences en lien avec les réalités vécues par les peuples autochtones. Plus précisément, elle leur permettra, concrètement, lors d'une enquête, d'intervenir auprès des Autochtones, de manière à bâtir un lien de confiance basé sur la sécurisation culturelle⁶⁰.

Également, l'agente de liaison autochtone contribue à soutenir la direction et les enquêteurs, par la transmission d'outils qu'elle a préparés ou repérés, entre autres, des fiches d'information, des liens vidéo, des articles de presse et des documents de sensibilisation sur les Premières Nations et les Inuits. Ainsi, les enquêteurs sont régulièrement informés, de manière proactive, au sujet des différentes communautés, de l'actualité et des politiques autochtones. Cela favorise chez eux, la compréhension des systèmes de gouvernance autochtones dans les communautés, des rapports des commissions d'enquête ainsi que leurs recommandations. De plus, des ressources travaillant auprès de la clientèle autochtone – tels que les centres d'amitié autochtones, le Centre d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC) desservant les Premières Nations et Inuits, les centres de santé et de services sociaux par l'entremise de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL), les Services parajudiciaires autochtones du Québec (SPAQ) et les centres et comités de justice des communautés – sont identifiées afin que les enquêteurs puissent éventuellement collaborer avec elles.

58 LARIVIÈRE W., J. LOISELLE BOUDREAU et A. BOILEAU, *Le cercle et la boîte*, Femmes autochtones du Québec; PICARD P., *Formation sur les réalités autochtones : Mieux comprendre les autochtones pour mieux intervenir*.

59 GREY, L., *Historique et particularités des différentes régions du Nunavik*.

60 MARK, J., *Un pas de plus vers la sécurisation culturelle en contexte autochtone : travaillons ensemble!*, UQAT.

4.2 La représentativité autochtone

Selon de nombreux témoins entendus en audience lors de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics, l'absence de personnel d'origine autochtone au sein des services publics est un obstacle à la sécurisation culturelle⁶¹. Dans le communiqué du 9 août 2018 du ministère de la Sécurité publique concernant le nouveau mandat confié au BEI⁶², il était énoncé que « le BEI s'efforcera de recruter dans les meilleurs délais un, une ou des enquêteurs issus des Premières nations et de la nation inuite pour une plus grande représentativité au sein de son organisme. » Toutefois, suivant le processus de sélection des enquêteurs du BEI, aucun Autochtone n'a été reconnu admissible à une nomination à titre d'enquêteur.

Dans ces circonstances, le BEI s'est engagé à publier et transmettre, à travers les communautés autochtones, le prochain avis de recrutement afin de favoriser le dépôt de candidatures par les membres des Premières Nations et les Inuits de manière à pouvoir assurer une représentativité autochtone au sein de l'unité d'enquête. Rappelons que depuis octobre 2018, une agente de liaison autochtone œuvre au sein du BEI.

- 61 COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, *Analyse de la représentativité autochtone dans les services publics*, Preuve documentaire, Québec, Publications du Québec, p.1, 2017, [en ligne], [https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/PD-12.pdf] (septembre 2020).
- 62 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 19.

5. Les préoccupations relatives à la confiance des citoyens

5.1. L'indépendance

L'indépendance porte sur les mécanismes organisationnels qui favorisent une distance et une autonomie par rapport à l'objet de l'enquête. L'indépendance consiste principalement à s'assurer que les personnes chargées de mener l'enquête, ainsi que celles qui ont à décider si des accusations criminelles doivent être déposées ou non, ne sont pas liées à l'organisation policière impliquée.⁶³

Institué en vertu de la *Loi sur la police*⁶⁴, le BEI n'est subordonné à aucun service de police. Son statut de corps de police⁶⁵, maintenant spécialisé⁶⁶, est nécessaire à la réalisation de sa mission et plus particulièrement, considérant la nature criminelle des enquêtes menées, eu égard aux pouvoirs détenus par ses enquêteurs, des agents de la paix⁶⁷.

Une gouvernance des enquêtes qui incombe exclusivement à la direction du BEI, composée de deux membres du Barreau du Québec n'ayant auparavant jamais eu le statut d'agent de la paix⁶⁸, permet de faire vivre l'indépendance du BEI dans la réalisation de sa mission.

Le modèle indépendant, suivant lequel le BEI est constitué, est caractérisé par le fait que l'unité d'enquête est « composée d'enquêteurs civils, soit des anciens policiers, soit des enquêteurs ayant une autre expérience ou formation⁶⁹ ». Lorsqu'il recommande la nomination d'un enquêteur, le directeur du BEI favorise la parité selon le *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes*, et ce, à partir du bassin d'individus ayant été déclarés aptes à exercer la fonction d'enquêteur du BEI⁷⁰.

Comme l'énonçait la Protectrice du citoyen⁷¹, l'expertise d'anciens policiers est essentielle pour s'assurer que les enquêtes concernant des policiers soient réalisées selon les plus hauts standards des enquêtes de crimes majeurs, que les enquêteurs civils soient adéquatement formés et qu'ils acquièrent de l'expérience en œuvrant avec des anciens policiers. Elle reconnaissait ainsi que l'introduction d'enquêteurs civils ne pourra se faire que de manière graduelle, et que leur formation complète prendra un certain temps, tout en concluant que la présence d'une majorité d'enquêteurs civils demeure, à terme, l'objectif à atteindre.

63 PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 9, p.36.

64 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289.5.

65 *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, préc., note 13.

66 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289.5.

67 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289.5, 289.11 et 354.

68 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289.8.

69 PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 9, p.43.

70 Préc., note 32, article 22.

71 PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 9, p.33.

Ainsi, de manière transitoire, la présence d'anciens policiers a assuré une telle expertise au sein du BEI, combinée à l'expérience des enquêteurs civils découlant de leurs activités professionnelles antérieures. Le fait que les enquêteurs civils agissent au cœur des enquêtes en participant à toutes leurs étapes, plutôt que d'exercer une surveillance limitée de celles-ci, permet d'assurer une plus grande impartialité⁷² tout au long du processus d'enquête. Actuellement, tous les superviseurs-enquêteurs nommés par le Conseil des ministres sont d'anciens policiers. Par conséquent, il y a plus d'enquêteurs civils qui agissent sur le terrain. L'écoulement du temps et l'expérience acquise feront en sorte que le BEI pourra éventuellement compter plus d'enquêteurs civils⁷³, et même de futurs superviseurs-enquêteurs civils, au sein de son unité d'enquête. Une exigence selon laquelle un maximum de 50 % des membres de l'unité d'enquête soient d'anciens policiers permettrait de soutenir une meilleure intégration de civils et constituerait une mesure d'atténuation des conflits d'intérêts potentiels.

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

Compte tenu de la nature des pouvoirs qui leur sont confiés, il est attendu des policiers qu'ils soient honnêtes, dignes de confiance et au-dessus de tout soupçon. Un dispositif d'encadrement et de contrôle de l'activité policière au Québec prévoit qu'une enquête criminelle soit menée dès le moment où un policier fait l'objet d'une allégation relative à une infraction criminelle⁷⁴. Cette enquête peut être confiée à tout corps de police habilité à fournir le niveau de services que cette enquête requiert⁷⁵. En moyenne, 318 dossiers concernant des allégations d'infractions criminelles à l'endroit de policiers ont été répertoriés annuellement entre 2016 et 2019⁷⁶. Le BEI ne détient donc pas l'exclusivité en la matière⁷⁷.

Outre celles qui sont sous la juridiction du BEI, les enquêtes portant sur des allégations relatives à des infractions criminelles commises par des policiers de *corps de police municipaux* sont confiées, à la discrétion du directeur du corps de police municipal et de manière non uniforme, à un autre corps de police municipal ou à la SQ. Celles commises par des policiers de la SQ sont habituellement prises en charge par des enquêteurs de la SQ. Finalement, en février 2017, les enquêtes criminelles portant sur des allégations d'infractions criminelles commises par des policiers du SPVM, autres que celles qui sont de la juridiction du BEI, ont été prises en charge par l'équipe mixte d'enquête.

72 *Id.*, p.32.

73 BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES, préc., note 57, p.26.

74 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 286 et 289.

75 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, Allégation d'infraction criminelle à l'égard d'un policier, [en ligne], [<https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/quebec/encadrement-police/allegation-infraction-criminelle.html>] (septembre 2020).

76 *Id.*, Statistiques sur les allégations criminelles à l'endroit de policiers au Québec.

77 Préc., note 35.

À la suite des constats faits eu égard aux enquêtes menées par des policiers concernant des allégations d'infractions criminelles commises par des policiers, dont ceux qui ressortent du *Rapport d'enquête administrative sur la Division des affaires internes du Service de police de la Ville de Montréal*⁷⁸ et du *Rapport final de l'administration provisoire sur la réorganisation du Service de police de la Ville de Montréal*⁷⁹, des recommandations ont été formulées. L'objectif était d'offrir, par le modèle proposé, une assurance d'indépendance, d'impartialité et de transparence concernant le traitement et la gestion de ces enquêtes. Dans un rapport déposé le 27 novembre 2017, Me Michel Bouchard recommande notamment :

De confier au Bureau des enquêtes indépendantes le pouvoir exclusif d'enquêter ou de désigner l'entité qui sera chargée d'enquêter sur tout acte répréhensible à caractère criminel soupçonné d'avoir été commis par un policier, un employé civil relevant de l'un des corps de police présents sur le territoire du Québec ou un constable spécial à l'emploi du ministère de la Sécurité publique⁸⁰.

Le BEI, de par sa structure, son mode de fonctionnement et ses règles, offre des garanties d'indépendance, d'impartialité et de transparence. L'unité d'enquête du BEI est composée de ressources compétentes, expérimentées et crédibles en matière d'enquêtes, dont celles portant sur des allégations d'infractions criminelles commises par des policiers, et en gestion. La formation, la spécialisation des ressources ainsi que le mentorat sont au cœur des pratiques du BEI. Considérant les nouvelles procédures opérationnelles, le décloisonnement entre les équipes d'enquêteurs affectées aux enquêtes indépendantes et aux enquêtes portant sur des allégations d'infractions criminelles est dorénavant possible.

Cela permet donc au BEI d'affecter à la réalisation de ces enquêtes, dès maintenant, des ressources internes compétentes de manière à ce que toutes les enquêtes relatives à des allégations d'infractions criminelles commises par des policiers du Québec puissent faire l'objet de garanties d'**indépendance**, d'**impartialité**, de **transparence** et d'une rigueur fondée sur un processus uniforme ainsi que sur un modèle qui incarne une *nouvelle culture*, tant dans le cadre des enquêtes que dans la gestion de celles-ci.

78 BOUCHARD, M., *Rapport d'enquête administrative sur la Division des affaires internes du Service de police de la Ville de Montréal*, 30 novembre 2017, [en ligne], [https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/rapport_enquete_administrative_SPVM_1.pdf] [septembre 2020].

79 PRUD'HOMME, M., *Rapport final de l'administration provisoire sur la réorganisation du Service de police de la Ville de Montréal*, Service de police de la Ville de Montréal, octobre 2018, [en ligne], [https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/rapport_final_administration_provisoire_SPVM.pdf] [septembre 2020].

80 BOUCHARD, M., préc., note 78, p.92.

Il est recommandé que le BEI forme et assume la gouvernance d'une équipe d'enquête prenant en charge toutes les enquêtes portant sur des allégations relatives à des infractions criminelles commises par des policiers, dans l'exercice de leurs fonctions ou non.

De plus, il est recommandé que des mesures d'atténuation des apparences de conflits d'intérêts soient mises en place afin de maintenir la confiance du public et des parties concernées dans le traitement des allégations relatives à des infractions criminelles commises par des policiers.

Finalement, au Québec, c'est le DPCP qui décide de porter ou non des accusations contre un policier, et ce, après avoir étudié les rapports qui lui sont transmis, par le BEI, à la fin de chaque enquête⁸¹. Cela garantit une double indépendance dans le processus des enquêtes visant des policiers.

5.2. L'autonomie

La notion d'autonomie fait référence au développement et au maintien de l'expertise interne nécessaire⁸² de manière à permettre de conserver sa souveraineté (autorité, contrôle) et d'exercer ses pouvoirs sans entrave ou influence⁸³, et ce, dans le respect des lois.

L'article 289.1 de la *Loi sur la police* octroie au BEI le pouvoir de déterminer, une fois les informations initiales communiquées et celles obtenues en complément, si une enquête indépendante doit être déclenchée. Considérant que le directeur du corps de police devrait être très rapidement informé de la survenance d'un « événement » impliquant ses policiers, c'est donc à lui que revient l'obligation légale d'en informer le BEI⁸⁴. Afin de ne pas compromettre une enquête, il est impératif que l'obligation de communiquer avec le BEI sans délai et les obligations énoncées au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*⁸⁵ soient respectées, et ce, même en cas de doute, tant que le BEI n'a pas pris de décision. Néanmoins, le BEI doit tenir une enquête quand il est informé, peu importe par qui, de la survenance d'un « événement ».

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

81 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 288 et 289.21.

82 COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, *La police enquêtant sur la police*, par Paul E. Kennedy, Rapport final d'intérêt public, Canada, 11 août 2009, [en ligne], [https://www.crcp-ccetp.gc.ca/pdf/pip-finR-fra.pdf] [septembre 2020], p. 95.

83 MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 4, p.42.

84 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 286.

85 Préc., note 14, art. 2. Les obligations du directeur d'un corps de police comprennent, entre autres, de sécuriser la scène de l'événement, éviter que les policiers impliqués ou témoins puissent communiquer entre eux avant qu'ils soient rencontrés par les enquêteurs du BEI, remettre au BEI tout document en lien avec l'événement et prendre les mesures nécessaires afin que le BEI puisse communiquer avec la ou les personne(s) blessée(s) et avec les membres de sa famille.

Considérant entre autres le volume de ses activités, le BEI ne dispose pas des ressources qu'ont les corps de police offrant des services de niveaux 4, 5 ou 6. La *Loi sur la police*⁸⁶ ainsi que le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*⁸⁷ encadrent la fourniture des services de soutien demandés. Ces ressources de soutien fournies au BEI (technicien en identité judiciaire, reconstitutionniste de scène de collision) travaillent sous la supervision des enquêteurs du BEI et sont aussi assujetties au *Code de déontologie des policiers du Québec*, selon lequel chaque policier doit exercer ses fonctions avec désintéressement et impartialité et éviter de se placer dans une situation où il serait en conflit d'intérêts de nature à compromettre son impartialité ou à affecter défavorablement son jugement et sa loyauté⁸⁸.

Le BEI est en voie de se doter d'une équipe en matière d'identité judiciaire. Jusqu'à présent, un enquêteur est formé pour agir à titre de technicien en identité judiciaire. Il a déjà été assigné à ce titre dans le cadre de quelques enquêtes, sans que le BEI ne doive demander la fourniture de services de soutien. Trois enquêteurs du BEI seront formés par l'ENPQ, à l'automne 2020, pour agir à titre de policier judiciaire.

5.3. L'impartialité

L'impartialité concerne notamment l'absence de préjugés, favorables ou défavorables, à l'égard de l'une ou l'autre des parties impliquées dans les événements, et surtout, l'influence réelle de ces préjugés dans les décisions affectant les droits de ces parties. L'impartialité est une notion plus subjective, relevant du domaine des perceptions, que celle de l'indépendance qui touche à des éléments d'organisation et de structure plus tangibles et objectifs. L'impartialité est une notion qui concerne un individu plutôt qu'une organisation⁸⁹.

Selon la *Loi sur la police*, un enquêteur du BEI ne peut être désigné comme enquêteur principal d'une enquête lorsque celle-ci concerne un corps de police duquel il a déjà été membre ou employé⁹⁰. En plus de cette disposition, le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* oblige les enquêteurs d'aviser le directeur du BEI de toute situation pouvant potentiellement les placer en conflit d'intérêts et compromettre leur impartialité, notamment dans leurs liens professionnels, familiaux ou sociaux, présents ou passés, qu'ils entretiennent avec un policier impliqué⁹¹.

La composition de l'unité d'enquête du BEI offre des garanties d'impartialité à différents égards. La participation d'enquêteurs provenant du milieu civil atténue l'apparence de solidarité policière entre les enquêteurs du BEI ayant exercé la profession dans le passé et les policiers concernés par les enquêtes. La présence de ces anciens policiers apporte, pour sa part, une expertise en matière d'enquête criminelle au sein du BEI.

86 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289.20.

87 Préc., note 14, art. 13.

88 Préc., note 38, art. 9.

89 PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 9, p.28.

90 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 289.19, al. 2..

91 Préc., note 14, art. 8.

L'impartialité peut se constater par la rigueur du processus suivi et l'exhaustivité du cheminement intellectuel abordant les différents aspects et perspectives d'une situation. L'impartialité d'une enquête repose notamment sur un processus clair dont l'application est cohérente pour tous, quelles que soient les circonstances de l'enquête ou les personnes qui en font l'objet⁹². L'impartialité se traduit donc, au sein du BEI, par des processus d'enquêtes efficaces, uniformes, rigoureux et éthiques. De plus, les personnes sont rencontrées et traitées selon un encadrement clair dont l'application est cohérente et équitable pour tous, nonobstant, entre autres, leur statut policier ou non, leur grade et leur provenance (organisation policière). Finalement, les enquêtes menées par le BEI sont uniquement de nature criminelle et non à double volet (disciplinaire et criminel). Cela permet d'éliminer l'apparence de partialité découlant d'une décision privilégiant le traitement disciplinaire d'une plainte par rapport à la tenue d'une enquête criminelle dont le dossier doit être transmis au DPCP⁹³.

5.4. La transparence et l'imputabilité

La transparence concerne le niveau d'information diffusée publiquement. L'information peut concerner les méthodes d'enquête employées, les processus suivis, les règles applicables, les résultats de l'enquête et les décisions qui en découlent, ainsi que les motifs qui les soutiennent. La transparence se traduit également par une attitude d'ouverture des personnes responsables des enquêtes sur leurs façons de faire, afin que le public et les experts puissent apprécier l'intégrité, la probité et l'efficacité du processus d'enquête⁹⁴. En somme, la transparence dont le BEI doit faire preuve quant à ses activités milite dans le sens d'une plus grande reddition de compte à la population.

La notion de « transparence » doit toutefois être interprétée en tenant compte de la législation. Elle ne signifie pas que tout le contenu d'un rapport d'enquête doit être rendu public. Le BEI veille, entre autres, à ce que les informations qu'il communique ne soient pas de nature à nuire à l'enquête et qu'elles le soient dans le respect des personnes concernées, civils ou policiers⁹⁵. Lorsqu'une personne décède dans le cadre d'un événement, c'est la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*⁹⁶ qui est prépondérante. Le BEI ne peut donc pas communiquer son rapport d'enquête.

Conformément à ses obligations légales, le BEI communique au public au sujet des enquêtes indépendantes qu'il mène lors de la prise en charge de l'enquête, lors de la transmission du rapport d'enquête au DPCP et à la suite de la publication de la décision du DPCP.

Les communications du BEI concernant les enquêtes portant sur des allégations relatives à des infractions criminelles sont limitées. Le BEI envisage de communiquer davantage concernant ces enquêtes, et ce, dans le respect de l'enquête en cours et des personnes. Le BEI étudie présentement comment les organisations qui s'apparentent à lui communiquent au sujet de leurs enquêtes portant sur la commission d'infractions criminelles.

92 PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 9, p.28.

93 *Loi sur la police*, préc., note 1, art. 288.

94 PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 9, p.24.

95 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 28.

96 RLRQ, c. R-0.2, art. 88, 93, 100 et 101.

La Protectrice du Citoyen⁹⁷ a dénoté que la présence de règles formelles, assorties de mesures de contrôle adéquates, peut aider à rassurer le public sur les méthodes d'enquêtes et ainsi améliorer la crédibilité des organismes chargés d'enquêter sur les incidents impliquant des policiers.

À la suite de toute décision du DPCP de ne pas porter d'accusation contre un policier (enquête indépendante), le procureur assigné au dossier, accompagné de l'enquêteur famille du BEI, rencontre le civil impliqué dans l'événement ou le représentant désigné de sa famille, afin de lui expliquer le déroulement de l'enquête, les circonstances de l'événement, les motifs qui soutiennent la décision, en plus de répondre à ses questions, dans le respect des obligations légales. Les policiers sont également informés de la décision avant qu'elle ne soit rendue publique.

De plus, conformément à l'une de ses directives⁹⁸, lorsque le DPCP décide de ne pas porter d'accusation contre un policier à la suite de l'étude du rapport d'une enquête indépendante du BEI, il publie un communiqué. Par la suite, le BEI publie un communiqué bilan dans lequel il réfère à trame factuelle présentée par le DPCP. Il rapporte également dans son communiqué, l'heure de l'événement, l'heure du signalement au BEI, l'heure du déclenchement de l'enquête, le nombre d'enquêteurs déployés, l'heure de l'arrivée des enquêteurs sur les lieux de l'événement et l'heure de leur départ. Il fait aussi état du nombre de déclarations obtenues (témoins civils et policiers) et du respect ou non des obligations énoncées au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*⁹⁹. Finalement, il énumère ce qui est contenu au rapport d'enquête et précise le rôle de l'enquêteur famille.

L'imputabilité, quant à elle, signifie que l'organisme et le ministère responsable des enquêtes sur des policiers doivent rendre compte de la façon dont ces enquêtes sont réalisées et des résultats obtenus. L'objectif est de permettre, tant au public qu'aux représentants élus, d'évaluer la crédibilité et l'efficacité de ces enquêtes, d'avoir une connaissance du processus général appliqué et, conséquemment, d'avoir la possibilité d'apporter ou de suggérer des mesures correctives au besoin¹⁰⁰.

La finalité des enquêtes du BEI consiste à ce que soit déterminé, par le DPCP, si une infraction criminelle a été commise par des policiers. Une évaluation de la performance du BEI basée sur le taux de mise en accusation portée par le DPCP contre des policiers à la suite des enquêtes du BEI ferait fausse route. De plus, la comparaison du taux de mise en accusation au Québec avec celui de chaque organisme provincial canadien analogue fait fi de plusieurs facteurs importants, puisqu'ils ont des sphères d'activité et des mandats différents. Dans ces circonstances, il serait hasardeux de comparer les statistiques des provinces entre elles.

97 PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 9, p. 16.

98 DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES DU QUÉBEC, *Directives de la directrice des poursuites criminelles et pénales*, POL-1, Poursuite contre un policier – Allégation d'infraction criminelle et enquête indépendante, [en ligne] (septembre 2020), [<http://www.dpcp.gouv.qc.ca/ressources/pdf/envoi/pol-1.pdf>], art. 21.

99 Préc., note 14.

100 PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 9, p.40.

Au Canada, à l'exception de la Colombie-Britannique (*Independent Investigations Office (IIO)*)¹⁰¹ et du Québec où le dépôt d'une dénonciation doit, au préalable, être autorisé par le poursuivant public, ce sont les directeurs des entités s'apparentant au BEI qui déposent directement des accusations contre des policiers. Il appert toutefois que lorsqu'un procureur étudie par la suite un tel dossier, il peut refuser de poursuivre les accusations déposées en amont.

Tant les citoyens que les membres des forces de l'ordre ont droit à un traitement juste, dans le respect de leurs droits¹⁰². L'obligation de transparence du BEI n'a pas pour but de justifier des accusations portées ou non, mais bien de communiquer à la population des données démontrant, entre autres en matière d'enquêtes indépendantes, que la lumière a été faite sur l'événement et la nature de l'implication des policiers, afin qu'il n'y ait pas de doute qui persiste dans l'opinion publique. En ce sens, la libération de données, entre autres sur le site Web du BEI, est un autre mécanisme de transparence et d'imputabilité. Les journalistes sont parmi les acteurs les plus susceptibles d'utiliser ces données ouvertes afin de suivre les activités du BEI¹⁰³. La relation de confiance avec la population doit être basée sur la transparence et une compréhension collective du rôle du BEI.

101 Toutefois, l'IIO peut lui-même fermer un dossier d'enquête s'il considère qu'aucune infraction criminelle n'a été commise par un policier.

102 BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES, préc., note 57, p.31.

103 BOUDREAU, C. et D.J. CARON, *Les données ouvertes dans l'administration publique québécoise: Utilités, freins et pistes de solution*, Rapport de recherche, Québec, École nationale d'administration publique, mai 2016, p. 8; Voir ANNEXE III.

Annexes

Annexe I – Enquêtes indépendantes

État d'avancement des enquêtes indépendantes (30 septembre 2020)

Année	Enquêtes déclenchées	Enquêtes en cours	À l'étude au DPCP	Enquêtes terminées ¹⁰⁴
2016 ¹⁰⁵	20	0	0	20
2017	49	0	0	49
2018	43	0	6	37
2019	38	0	16	22
2020	38	30	7	1
Total	188	30	29	129

En date du 30 septembre 2020, 30 enquêtes indépendantes sont en cours et 29 dossiers sont en attente d'une décision du DPCP.

À la suite de l'étude de 129 rapports d'enquêtes indépendantes complétés par le BEI, le DPCP n'a porté aucune accusation contre des policiers.

Motifs de déclenchement des enquêtes indépendantes (30 septembre 2020)

Motifs	Nombre
Décès - détention par un corps de police	9
Blessure grave - détention par un corps de police	9
Décès - intervention policière - arme à feu utilisée par un policier	26
Blessure - intervention policière - arme à feu utilisée par un policier	19
Décès - intervention policière - véhicule impliqué	16
Blessure grave - intervention policière - véhicule impliqué	25
Décès - intervention policière - autre	55
Blessure grave - intervention policière - autre	34
Total	193¹⁰⁶

104 Une enquête est terminée lorsque le DPCP décide de ne pas porter d'accusation contre le policier impliqué ou au terme des procédures judiciaires.

105 Les activités du BEI ont débuté le 27 juin 2016.

106 Plus d'un motif peut avoir donné lieu au déclenchement d'une enquête indépendante.

Répartition des enquêtes indépendantes selon la région administrative où est survenu l'événement (30 septembre 2020)

Région administrative	Nombre
Montréal	43
Montérégie	27
Nord-du-Québec	17
Chaudière-Appalaches	12
Capitale-Nationale	11
Outaouais	11
Lanaudière	11
Laurentides	11
Saguenay—Lac-Saint-Jean	7
Mauricie	7
Laval	7
Estrie	6
Abitibi-Témiscamingue	5
Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine	5
Centre-du-Québec	3
Côte-Nord	2
Bas-Saint-Laurent	1
Autre (Nouveau-Brunswick)	2

Délai entre la date de déclenchement d'une enquête indépendante et la date de la transmission du rapport au DPCP (30 septembre 2020)

Année	Nombre d'enquêtes	Nombre de rapports transmis au DPCP	Délai moyen (mois)
2016 ¹⁰⁷	20	20	12,35
2017	49	49	14,01
2018	43	43	11,32
2019	38	38	7,98
2020	38	8	4,94

107 Début des activités d'enquête le 27 juin 2016

Annexe II – Enquêtes portant sur des allégations relatives à des infractions criminelles

État d'avancement des enquêtes portant sur des allégations relatives à des infractions criminelles (30 septembre 2020)

Année	Enquêtes prises en charge	En cours	Fermées par le directeur du BEI ¹⁰⁸	Fermées après consultation du DPCP ¹⁰⁹	À l'étude au DPCP	Décision DPCP Sans accusation	Décision DPCP Accusation
2016 ¹¹⁰	5 (2)	0	0	1	0	4	0
2017	20 (9)	0	4	4	0	11	1
2018	28 (17)	2¹¹¹	8	9	2	6	1
2019	68 (48)	8	8	13	5	29	5
2020 ¹¹²	46 (35)	24	2	7	4	5	4
TOTAL	167 (111)	34	22	34	11	55	11

(N) : Nombre de plaignants ou victimes autochtones, peu importe le mandat donnant ouverture à l'enquête.

En date du 30 septembre 2020, 34 enquêtes portant sur des allégations relatives à des infractions criminelles commises par des policiers sont en cours et 11 dossiers sont en attente d'une décision du DPCP. Le DPCP a porté des accusations contre des policiers à la suite de l'étude de 11 rapports d'enquête du BEI.

108 Conformément à la Loi sur la police, RLRQ, c. P-13.1

109 Conformément à la Loi sur la police, RLRQ, c. P-13.1

110 27 juin 2016 au 31 décembre 2016

111 Inclus les dossiers en consultation auprès du DPCP quant au caractère frivole ou sans fondement de l'allégation

112 1^{er} janvier 2020 au 30 septembre 2020

Annexe III – Les communications

Le BEI s'est doté d'un processus de communication permettant d'informer la population et les médias du déclenchement d'une enquête indépendante. Celui-ci comprend la diffusion d'informations en temps réel sur son fil Twitter, la publication de communiqués sur son site Web et la disponibilité d'un porte-parole pour répondre aux demandes des représentants des médias. Le BEI a notamment l'obligation de ne pas communiquer d'informations qui pourraient nuire à une enquête et de protéger l'identité des personnes concernées.

Fil Twitter

Le fil Twitter du BEI est alimenté dès la prise en charge d'une nouvelle enquête indépendante et lors de la publication de communiqués.

En date du 30 septembre 2020, le fil Twitter du BEI était suivi par quelque 3 480 personnes. Une majorité des abonnés sont des relayeurs d'informations, notamment des journalistes et des chercheurs.

Site Web

Le site Web du BEI permet d'héberger l'ensemble de ses communiqués. Outre ces publications qui sont aussi relayées sur le fil Twitter, le site Web permet aux visiteurs d'en apprendre davantage sur le BEI.

Le module « Enquêtes » du site Web permet de trouver des statistiques et des informations relatives à chacune des enquêtes menées par le BEI.

Au cours des douze derniers mois, le site Web du BEI a été consulté à plus de 72 000 reprises par près de 46 500 utilisateurs (visiteurs uniques). L'analyse de sa fréquentation montre des augmentations marquées du nombre de visiteurs lors du déclenchement de certaines enquêtes indépendantes.

Ajoutons enfin qu'une assistance est offerte aux utilisateurs qui ne peuvent avoir accès à certains documents mis en ligne par le BEI et qui en font la demande.

Relations avec les médias

Les demandes des représentants des médias peuvent être transmises au BEI par l'entremise d'une ligne téléphonique et d'une adresse courriel qui leurs sont dédiés.

Demandes transmises au BEI par des représentants des médias

Année	Nombre de demandes
2016	212
2017	294
2018	243
2019	123
2020*	164

* : au 30 septembre 2020

