

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 12,
*LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA POLICE CONCERNANT
LES ENQUÊTES INDÉPENDANTES*

Document adopté à la 592^e séance de la Commission,
tenue le 22 février 2013, par sa résolution COM-592-5.1.2



Claude Boies, avocat
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 MISE EN CONTEXTE	3
1.1 Les interventions antérieures de la Commission sur la question.....	3
1.1.1 Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles.....	3
1.1.2 Le profilage social des personnes itinérantes.....	4
1.1.3 Consultation sur le profilage racial et ses conséquences	5
1.1.4 Commentaires sur le Projet de loi n° 46, Loi concernant les enquêtes policières indépendantes	9
1.2 Les mécanismes mis en place ailleurs au Canada : une tendance qui se dégage.....	10
2 LA CHARTE.....	15
2.1 L'article 1 : Le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité.....	16
2.2 L'article 4 : Le droit à la sauvegarde de sa dignité	17
2.3 Les articles 25 et 26 : Les droits judiciaires	19
2.4 L'article 10 : Le droit à l'égalité	20
3 LE PROJET DE LOI N° 12.....	22
3.1 Présentation générale	22
3.2 Un projet de loi qui répond en partie aux préoccupations de la Commission	26
3.2.1 Indépendance et impartialité	27
A Un encadrement législatif incomplet.....	31
B Des enquêteurs civils qui ne sont majoritairement pas d'ex-policiers	36
C Autonomie du BEI et responsabilité ministérielle	38
3.2.2 Transparence.....	40
A Rapports et recommandations	43
B Communication auprès de la victime, de ses proches ou des représentants	44
3.2.3 Imputabilité	45
CONCLUSION.....	47

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « la Commission ») a pour mission d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes inscrits dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après « la Charte »)¹. Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale², a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »³.

C'est à ce titre que la Commission formule ces commentaires sur le Projet de loi n° 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* présenté à l'Assemblée nationale le 29 novembre 2012 par le ministre de la Sécurité publique, M. Stéphane Bergeron⁴. Comme son titre l'indique, ce projet de loi vise à modifier la *Loi sur la police*⁵ en vue d'instituer le Bureau des enquêtes indépendantes⁶ (ci-après « BEI ») qui aurait pour mission de tenir une enquête indépendante, rendue obligatoire par le projet de loi « lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, est blessée gravement 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 »⁷.

La Commission s'est prononcée à plusieurs reprises sur la nécessité de revoir la procédure d'enquête prévue à ce jour en vertu de la politique ministérielle relevant de la Direction de l'organisation et des pratiques policières du ministère de la Sécurité publique, *Pratique policière : 2.3.12 – Décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une*

¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 57 al. 1 et 2.

² *Id.*, art. 58 al. 2.

³ *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁴ *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, (présentation – 29 novembre 2012), 1^{ère} sess., 40^e légis. (Qc).

⁵ *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1.

⁶ *Id.*, art. 289.5, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, préc., note 4, art. 2.

⁷ *Id.*, art. 289.6 et 289.1 introduits par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, préc., note 4, art. 2.

*intervention policière ou durant la détention*⁸. Ce faisant, elle a préconisé de mettre en place un bureau d'enquête composé de civils chargés d'enquêter sur les incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès, une blessure par arme à feu ou une blessure grave. Tant dans le cadre du *Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*⁹ que dans les *Commentaires sur le Projet de loi n° 46, Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*¹⁰, la Commission a de plus recommandé que les modalités de mise en œuvre d'un tel bureau répondent aux critères d'indépendance, de transparence et d'imputabilité. Le projet de loi n° 12 répond, du moins en partie, à ces recommandations. La Commission propose toutefois que certains amendements y soient apportés.

Dans le cadre de la mise en contexte qui fait l'objet de la première partie de la présente analyse, nous rappellerons d'abord les grandes lignes des interventions antérieures que la Commission a faites sur cette question de même que la tendance qui se dégage ailleurs au Canada quant à la mise en place de tels mécanismes d'enquête. Fondant notre analyse sur la Charte, nous établirons ensuite les contours des dispositions de celle-ci applicables en l'espèce. Nous serons ainsi mieux à même de procéder à l'analyse du projet de loi n° 12 et de faire les recommandations d'amendements pertinents dans la troisième partie du document.

⁸ *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.* Le fondement législatif de cette politique se trouve dans la *Loi sur la police* (préc., note 5, art. 304) qui confie au ministre de la Sécurité publique la responsabilité de déterminer les grandes orientations en matière d'organisation policière et de prévention de la criminalité. La *Loi sur la police* prévoit que le ministre doit élaborer des politiques pour l'usage des organisations policières et le *Guide des pratiques policières*. C'est dans ce guide qu'est inscrite la pratique d'intervention dans le cas de décès ou de blessures graves laissant craindre pour la vie subies à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention. Ci-après « politique ministérielle ».

⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés, Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, mai 2011, pp. 52 à 58.

¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 46, Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.412.116), février 2012.

1 MISE EN CONTEXTE

1.1 Les interventions antérieures de la Commission sur la question¹¹

1.1.1 *Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles*

Dès 1987, la Commission a décidé de faire enquête de sa propre initiative sur « les allégations de traitement discriminatoire et de comportements racistes à l'endroit des minorités ethniques et visibles par les corps policiers de même que sur les causes des tensions dans les relations entre ces minorités et les corps policiers »¹². Un mois auparavant, Anthony Griffin, un jeune homme noir âgé de 19 ans, avait été abattu par un policier du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (ci-après « SPCUM »). En conséquence, « considérant l'importance de tenir un débat public approfondi sur les politiques et les pratiques des corps de police pouvant avoir un effet préjudiciable sur les membres des minorités ethniques visibles ainsi que sur les causes des tensions dans les relations entre ces minorités et les corps policiers »¹³, la Commission a formé le comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles, présidé par M^e Jacques Bellemare.

La démarche de ce comité d'enquête avait notamment pour objet la discipline au sein des corps policiers et les régimes alors en place pour contrôler et surveiller l'exercice des fonctions policières, tant à l'intérieur du service que dans les relations des services de police avec la population qu'ils desservent. À la suite de 16 journées d'audience publique, au cours desquelles il a entendu les représentations de 65 organismes ou individus, incluant les représentants de différents corps policiers, et après l'étude de 106 dossiers alléguant des manquements aux « devoirs de service public », le comité a notamment retenu qu'il y a pratiquement unanimité « contre le système disciplinaire "maison" qui laissait entrevoir que les policiers, en matière disciplinaire, semblaient juges et parties »¹⁴.

¹¹ Les sections 1.1.1., 1.1.2. et 1.1.3 du présent document reprennent à peu près intégralement nos commentaires formulés sur le projet de loi n° 46 : *Id.*, p. 7 à 13.

¹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, Résolution COM-295-5.1.

¹³ *Id.*

¹⁴ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques : rapport final du Comité d'enquête à la Commission des droits de la personne du Québec*, 1988, p. 324 (premier rapport Bellemare).

Le comité d'enquête a alors recommandé la création d'un mécanisme indépendant et civil de traitement des plaintes faites contre les policiers. Bien que ces recommandations aient mené, dès 1988, à l'institution du système de déontologie policière¹⁵ et, en 1989, à la modification du mécanisme d'enquête applicable lorsqu'une personne décède à l'occasion d'une intervention policière ou une détention par un corps de police, les principaux constats dégagés par le comité d'enquête sont toujours d'actualité.

1.1.2 Le profilage social des personnes itinérantes

Rappelons également qu'au cours de l'été 2004, plusieurs groupes ont interpellé la Commission afin qu'elle mène une enquête systémique sur des allégations de discrimination commises à l'égard des personnes en situation d'itinérance à Montréal, notamment par le Service de police de la Ville de Montréal (ci-après « SPVM »). Un groupe de travail tripartite a été constitué sur la question, regroupant la Commission, le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM) et la Ville de Montréal. Ce groupe de travail réunissait des représentants de la Commission, d'organismes communautaires, du SPVM et de la Société de transport de Montréal (STM), de même que des élus membres du comité exécutif de la Ville de Montréal, le maire de l'arrondissement Ville-Marie, des conseillers et des responsables de la sécurité publique et du développement social de la Ville.

C'est dans ce cadre, et en vertu de son mandat prévu à l'article 71(6) de la Charte¹⁶, que la Commission s'est engagée à analyser la conformité à la Charte, d'une part, des règlements municipaux relatifs aux incivilités et, d'autre part, des normes et des pratiques institutionnelles du SPVM orientant l'application de ces règlements.

Analysant la judiciarisation des personnes itinérantes sous l'angle de la discrimination interdite par la Charte, la Commission a alors rendu un avis sans équivoque intitulé *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*¹⁷. Exemples à l'appui, il y est démontré

¹⁵ *Loi sur l'organisation policière*, L.R.Q., c. O-8.1; remplacée en juin 2000 par la *Loi sur la police*, préc., note 5.

¹⁶ Préc., note 3.

¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, M^o Christine Campbell et Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), novembre 2009.

que les personnes itinérantes de Montréal font l'objet d'un profilage social. Si, dans le cas du profilage racial, c'est la couleur de la peau ou l'origine ethnique (réelle ou présumée) qui est l'élément déclencheur de la discrimination, dans le cas du profilage social ce sont plutôt des signes visibles de pauvreté et de marginalité qui provoquent celle-ci¹⁸. Dans les deux cas, on porte atteinte au droit à l'égalité des personnes concernées, que ce soit sur la base de leur couleur, leur race¹⁹ ou leur origine ethnique ou nationale ou encore de leur condition sociale²⁰.

Et, si la surjudiciarisation des personnes itinérantes est l'un des effets du profilage social dont elles font l'objet, la Commission est d'avis que la discrimination systémique qui les vise peut aussi avoir d'autres conséquences, notamment des blessures graves, blessures par arme à feu ou décès lors d'intervention policière ou dans le cadre d'une détention par un corps de police²¹.

1.1.3 Consultation sur le profilage racial et ses conséquences

Depuis 2003, la Commission reçoit et traite par ailleurs de nombreuses plaintes pour profilage racial, plaintes qui mettent principalement en cause les forces policières. Devant l'ampleur du problème, elle a jugé nécessaire d'entreprendre en 2009 une consultation sur la question du profilage racial et de la discrimination systémique à l'égard des jeunes des minorités racisées au Québec. L'objectif était notamment de donner une voix aux victimes de profilage racial, de susciter une prise de conscience collective relativement à ce problème et de cerner les pistes

¹⁸ *Id.*, p. 87 à 89.

¹⁹ Bien que la notion de « race » figure dans la Charte québécoise, comme dans la plupart des dispositions antidiscriminatoires des instruments internationaux et des autres législations nationales, la Commission tient à réitérer une mise en garde quant à l'usage qu'elle en fera dans le présent rapport. Si l'idée d'une race biologique n'a pas de fondement scientifique, « on ne peut en dire autant de la "race sociale", c'est-à-dire la race socialement construite. Plus encore, les préjugés et la discrimination fondés sur la race, ainsi que les inégalités qui en découlent, nous rappellent que la race, bien qu'étant originellement une fiction idéologique, n'en a pas moins des effets sociaux bien réels, qui ne peuvent en aucun cas être négligés ». Daniel DUCHARME et Paul EID, « La notion de race dans les sciences et l'imaginaire raciste : la rupture est-elle consommée? », *L'Observatoire de la génétique*, n° 24, septembre-novembre, 2005, [En ligne]. http://www.omics-ethics.org/observatoire/cadrages/cadr2005/c_no24_05/c_no24_05_02.html (Page consultée le 11 décembre 2012).

²⁰ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 10.

²¹ La Commission s'étonne d'ailleurs du peu d'information rendue publique concernant les enquêtes entreprises en vertu de la politique ministérielle à la suite de la mort de MM. Mario Hamel, Patrick Limoges et Farshad Mohammadi, pour ne nommer qu'eux, tous trois décédés dans le cadre de deux interventions policières ciblant des personnes itinérantes. Elle se désole tout autant que les conclusions de ces enquêtes de même que les raisons ayant mené à la décision de ne porter aucune accusation n'aient pas été rendues publiques.

de solution pour contrer tant le profilage racial que la discrimination systémique qui vise les groupes racisés.

La Commission a d'abord mené une préconsultation au cours de l'été 2009. Une série de rencontres ont eu lieu avec les représentants et représentantes d'une centaine d'organismes afin de s'assurer du caractère approprié de la démarche et de leur participation à celle-ci. Puis, dans le cadre de la consultation tenue au mois de septembre 2009, la Commission a recueilli près de 150 témoignages de jeunes, de leurs parents, de représentants de groupes communautaires et d'experts de la question. Ces personnes ont partagé leurs expériences de profilage racial et de discrimination, que ce soit dans le milieu scolaire, le système de protection de la jeunesse ou encore dans le secteur de la sécurité publique. S'appuyant sur cette consultation ainsi que sur les résultats de recherches et d'analyses sur le profilage, la Commission a publié, au mois de mars 2010, un document de consultation visant à guider les présentations écrites et les échanges dans le cadre d'audiences publiques tenues à Montréal et à Québec aux mois de mai et juin suivants. La Commission a alors reçu 54 communications écrites. De plus, 75 personnes, citoyens et citoyennes ou provenant des milieux de la recherche ou encore représentant des organismes communautaires ou institutionnels, sont venues lui présenter leurs recommandations.

À partir des études, mémoires et témoignages recueillis lors de la consultation qu'elle a menée en 2009-2010, la Commission a été à même de présenter les enjeux et problématiques auxquels il est impératif de s'attarder en vue de prévenir et d'éradiquer, d'une part, le profilage racial en matière de sécurité publique et, d'autre part, la discrimination systémique des minorités racisées en milieu scolaire et dans le système de protection de la jeunesse²².

En matière de sécurité publique, le profilage se traduit par une surveillance ciblée des minorités racisées et de ses conséquences, notamment les interpellations et les arrestations abusives, de même que la surjudiciarisation. Pour plusieurs personnes issues des communautés racisées, la consultation a été l'occasion d'expliquer à quel point « elles se sentent en marge de la société, épiées et ciblées lorsqu'elles occupent l'espace public » et « qu'elles ne jouissent pas des

²² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9.

mêmes libertés (circuler, s'amuser ou se regrouper avec d'autres jeunes racisés) que le reste de la population »²³.

Le rapport de consultation de la Commission jette également un regard critique sur l'efficacité des recours actuellement disponibles pour aider les citoyens et citoyennes à exercer leurs droits lorsqu'ils estiment avoir été victimes de profilage racial dans leurs rapports avec la police et les agences mandatées pour assurer l'ordre et la sécurité. C'est à ce chapitre que la Commission s'est intéressée aux enquêtes menées en vertu de la politique ministérielle. En effet, plusieurs des participants et participantes à cette démarche ont indiqué qu'ils n'avaient plus confiance dans le type d'enquêtes tenues en vertu de cette politique²⁴.

Rappelons que ces observations relatives à la méfiance de la population envers les enquêtes « de la police sur la police » qui remettent en question la crédibilité et l'efficacité du système en place ne sont pas nouvelles. La confiance du public envers la police a été au cœur des débats des nombreux comités d'enquête, commissions et groupes de travail ayant examiné un ou plusieurs aspects des services policiers au fil des dernières décennies²⁵. Elle constitue un enjeu majeur dont il faut tenir compte dans le cadre de la présente analyse.

²³ *Id.*, p. 24.

²⁴ *Id.*, p. 53.

²⁵ *Id.*, p. 43 où sont notamment cités : 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, février 2010; COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 14; BUREAU DU CORONER, *Rapport du coroner à la suite d'une enquête sur le décès de monsieur Marcellus François, survenu le 18 juillet 1991 à l'Hôpital Général de Montréal, résultant de blessures subies au cours d'une opération policière du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, 1992 (rapport Yarosky); GROUPE DE TRAVAIL SUR LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNAUTÉS NOIRES ET LE SERVICE DE POLICE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, *Une occasion d'avancer : rapport du Groupe de travail du ministre de la Sécurité publique du Québec sur les relations entre les communautés noires et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, 1992 (premier rapport Corbo); ALBERT MALOUF, *Rapport de l'inspection de l'administration du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, de ses activités et celles de ses membres*, ministère de la Sécurité publique, 1994 (rapport Malouf); GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'EXAMINER LES PRATIQUES EN MATIÈRE D'ENQUÊTES CRIMINELLES AU SEIN DES SERVICES DE POLICE DU QUÉBEC, *Les pratiques en matière d'enquête criminelle au sein des corps de police du Québec*, ministère de la Sécurité publique, 1996 (deuxième rapport Bellemare); GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, *À la recherche d'un système de déontologie policière juste, efficace et frugal*, Rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière, ministère de la Sécurité publique, 1996, p. 2 (deuxième rapport Corbo); COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE DE FAIRE ENQUÊTE SUR LA SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice*, 1999 (rapport Poitras); COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*, Ottawa, 2009 (rapport Kennedy).

À la lumière de ces considérations, les principaux constats relatifs au processus d'enquête criminelle lors d'incidents policiers impliquant des blessures graves, blessures par arme à feu, ou un décès issus de la consultation de la Commission se résument ainsi :

« [...] le principe même de l'enquête sur des actions de la police par un autre corps policier est problématique car, une fois l'enquête terminée, le service de police désigné transmet son rapport au Directeur des poursuites criminelles et pénales avec ses recommandations, lesquelles influent inévitablement sur la décision en vue d'une poursuite criminelle ou non. Or, le plus souvent qu'autrement, des poursuites criminelles ne sont pas entreprises, et lorsqu'elles le sont, les policiers en cause ne sont reconnus coupables d'actes criminels que dans de rares cas.

Pour les participants, la transparence de ce processus n'est pas assurée, d'autant plus que les raisons motivant la décision d'entreprendre ou non des poursuites sont, en règle générale, confidentielles. Les citoyens se plaignent de ne pas recevoir l'information permettant d'apprécier l'intégrité, la probité et l'efficacité du processus.

[...]

Une autre considération très souvent rapportée concerne l'impartialité des enquêteurs. Comme il s'agit de policiers qui enquêtent sur leurs pairs, plusieurs considèrent que la solidarité " policière " ne permet pas d'avoir confiance dans le processus.

Les participants proposent qu'une entité indépendante composée d'enquêteurs spécialement formés pour ce type d'enquête, et qui ne sont pas des policiers en exercice, y soit affectée. De plus, des civils devraient également assurer la surveillance de l'enquête et le respect de l'obligation de rendre compte associée au processus.

Par ailleurs, d'autres participants ont fait remarquer que des mesures assurant une représentation équitable de la diversité ethnoculturelle parmi les enquêteurs devraient être envisagées. »²⁶

Face à l'ensemble de ces constats et insistant sur l'importance d'assurer l'indépendance, la transparence et l'imputabilité du système d'enquête de nature criminelle relatif aux incidents policiers impliquant des blessures graves ou un décès, la Commission a recommandé :

- que le gouvernement modifie la *Loi sur la police* afin de prévoir l'encadrement réglementaire du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves, et que ce cadre inclue tous les éléments et balises recommandés par le Protecteur du citoyen;

²⁶

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 53-54.

- que le ministère de la Sécurité publique adopte des lignes directrices afin d'assurer une plus grande transparence du processus d'enquête, notamment en ce qui concerne le rapport transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales;
- de modifier la *Loi sur la police* afin de créer un Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant qui aurait pour mandat de mener les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves;
- de prendre des mesures pour assurer la présence d'enquêteurs civils qui ne sont pas des ex-policiers au sein des équipes chargées de mener ce type d'enquêtes;
- de favoriser l'équilibre homme-femme et la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise parmi les personnes chargées de réaliser, de surveiller et de superviser ces enquêtes;
- que le ministre de la Sécurité publique dépose annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur la tenue des enquêtes menées sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves, ainsi que sur les décisions prises en conséquence;
- que toute nouvelle entité indépendante mandatée pour faire enquête sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves rende compte annuellement à l'Assemblée nationale de la gestion des enquêtes qu'elle a menées²⁷.

1.1.4 Commentaires sur le Projet de loi n° 46, Loi concernant les enquêtes policières indépendantes

La Commission a réitéré ces recommandations à plusieurs reprises depuis et c'est à la lumière de celles-ci qu'elle a analysé le *Projet de loi n° 46, Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*²⁸ présenté à l'Assemblée nationale en décembre 2011. Elle avait alors insisté sur trois critères devant permettre à un mécanisme d'enquête portant sur les événements impliquant un policier et causant une blessure grave, blessure par arme à feu ou un décès de satisfaire ses recommandations : l'indépendance, la transparence et l'imputabilité. En fait, ces trois principes constituaient, et constituent toujours, les garanties minimales qui doivent être réunies afin d'assurer la crédibilité du modèle et de susciter la confiance de la population.

²⁷ *Id.*, p. 116-117.

²⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10.

Or, rappelons que le projet de loi n° 46 était loin d'offrir de telles garanties. Il ne proposait que le statu quo par rapport à ce qui prévaut à ce jour en vertu de la politique ministérielle précitée. Ce projet de loi n'étant pas de nature à remplir les objectifs qui le sous-tendaient, notamment d'établir la confiance du public dans le système, la Commission avait plutôt recommandé ce qui suit :

- « - que le gouvernement modifie la *Loi sur la police* afin de prévoir un véritable encadrement législatif ou réglementaire du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers ou policières et ayant entraîné un décès ou des blessures graves, et que ce cadre inclue tous les éléments et balises propres à assurer, tant en théorie que dans la pratique, l'indépendance, la transparence et l'imputabilité du processus;
- que soit créé un Bureau des enquêtes spéciales, un organisme indépendant composé principalement d'enquêteurs et d'enquêtrices civils dont l'équipe pourrait, au besoin, être complétée d'ex-policiers et ex-policieres, ayant pour mandat exclusif de mener les enquêtes sur les incidents impliquant des policiers ou policières et ayant entraîné un décès ou des blessures graves;
- que la mise en place de ce Bureau se fasse sur la base des recommandations déjà formulées par la Commission sur le sujet à la suite de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences, notamment en favorisant l'équilibre homme-femme et la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise. »²⁹

Dans ses grandes lignes, l'analyse que la Commission a faite du projet de loi n° 46 était d'ailleurs partagée par la majorité des intervenants civils présents lors des consultations que la Commission des institutions a menées à ce sujet.

1.2 Les mécanismes mis en place ailleurs au Canada : une tendance qui se dégage

L'analyse des documents et des travaux de recherche portant sur la police enquêtant sur la police produite récemment par la Commission des plaintes du public contre la GRC démontre que « le débat public et politique actuel entourant le bien-fondé et l'efficacité de la police qui enquête sur les plaintes et les allégations d'inconduite contre la police a atteint un point critique », et ce, tant au Canada que dans bon nombre d'autres pays occidentaux³⁰. En fait, la Commission des plaintes du public contre la GRC identifie trois grandes tendances qui se

²⁹ *Id.*, p. 45.

³⁰ COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, *La police enquêtant sur la police : Une analyse critique de la documentation*, 21 novembre 2012, [En ligne]. <http://www.cpc-cpp.gc.ca/cnt/tpsp-tmrs/police/projet-pip-pep-fra.aspx> (Consulté le 28 décembre 2012), p. 1.

dégagent en matière d'enquête « de la police sur la police » : 1- la critique croissante des systèmes internes traditionnels d'enquête et de surveillance de la police qui commence à poindre dans les années 1960-1970; 2- la création de systèmes d'examen civil d'enquête et de surveillance de la police qui émergent à partir des années 1970 et; 3- la tendance vers des méthodes civiles « indépendantes » d'enquête et de surveillance nettement plus répandue depuis la fin des années 1990³¹.

La Commission des plaintes du public contre la GRC souligne que cette dernière tendance « vers des modèles d'enquête civile est issue, en grande partie, de la frustration croissante du public et du milieu politique [qui s'ajoute] à une sensibilisation accrue aux limites de l'examen civil concernant les [enquêtes de la police sur la police] et à sa capacité restreinte évidente de produire des résultats démontrant une responsabilisation, une transparence et une indépendance incontestables envers le public »³². Elle note de plus que cette tendance à s'éloigner des modèles traditionnels d'enquête de la police sur la police persistera et qu'il « est raisonnable de conclure que la tendance vers la participation civile accrue demeurera tout aussi forte »³³.

Afin d'illustrer ces tendances, il serait possible de référer notamment au *Police Ombudsman of Northern Ireland* institué depuis 2001, à la *Crime & Misconduct Commission* mise sur pied en Australie en 2002, à l'*Independent Police Complaints Commission* à l'œuvre en Grande-Bretagne depuis 2004 ou encore à l'*Independent Police Review Authority* fondée à Chicago en 2007.

Le bref portrait des mécanismes d'enquête mis en place ailleurs au Canada que la Commission brossait dans le cadre de ses *Commentaires sur le Projet de loi n° 46*³⁴ suffit toutefois pour conclure que les recommandations qu'elle a alors formulées s'inscrivent dans une tendance claire qui se dégage un peu partout au Canada en faveur de la mise en place d'un mécanisme d'enquêtes indépendantes. Différents modèles ont été institués au cours des dernières années,

³¹ *Id.*, p. 5 à 8.

³² *Id.*, p. 7.

³³ *Id.*, p. 8.

³⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 22.

d'abord en Ontario³⁵ puis en Alberta³⁶, au Manitoba³⁷ et, plus récemment, en Nouvelle-Écosse³⁸ et en Colombie-Britannique³⁹. Les mécanismes de l'Ontario et de la Colombie-Britannique vont certes plus loin sur le continuum allant de la dépendance vers l'indépendance, mais au-delà des distinctions, toutes les provinces canadiennes qui ont mis en place un mécanisme d'enquête criminelle sur les policiers ont opté pour un bureau ayant un mandat exclusif d'enquête, distinct des services policiers et qui repose, au moins en partie, sur une expertise civile.

L'Ontario a innové à ce chapitre en mettant sur pied, dès 1990, une Unité des enquêtes spéciales (ci-après « UES ») chargée d'enquêter sur les événements entraînant des blessures graves ou un décès impliquant des policiers ou policières, incluant sur les allégations d'agression sexuelle par un policier⁴⁰. Relevant du ministère du Solliciteur général⁴¹, cette unité se compose d'un directeur, qui ne peut être ou avoir été agent de police⁴², et de plus d'une soixantaine d'enquêteurs⁴³, tous civils bien que plusieurs soient d'anciens policiers⁴⁴. Notons que l'UES doit mener une enquête à la demande du Solliciteur général ou du Procureur général, mais qu'elle peut également le faire à la seule initiative de son directeur⁴⁵.

³⁵ *Loi sur les services policiers*, L.R.O., 1990, c. P-15, art. 113; *Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'unité des enquêtes spéciales*, Règl. de l'Ont. 267/10.

³⁶ L'*Alberta Serious Incident Response Team* est entrée en fonction en 2008 à la suite de modification à la loi albertaine sur la police : *Police Act*, R.S.A., 2000, c. P-17, art. 46.1 ss. Voir aussi : *Police Service Regulation*, Alta Reg 356/1990.

³⁷ La partie 7 de la *Loi sur les services de police*, L.M. 2009, c. 32 a été adoptée en 2009 en vue d'instituer l'*Unité des enquêtes indépendantes*. Les articles relatifs à l'Unité ne seront toutefois en vigueur qu'à la date fixée par proclamation.

³⁸ La *Serious Incident Response Team* a été instituée en 2011 : *Police Act*, 2004, c. 31, s. 26A ss. Voir également : *Serious Incident Response Team Regulations*, NS Reg 89/2012.

³⁹ L'*Independent Investigation Office* a été créée en 2011 : *Police Act*, RSBC, 1996, c. 367, Part. 7.1.

⁴⁰ *Loi sur les services policiers*, préc., note 35, art. 113(5).

⁴¹ *Id.*, art. 113(1).

⁴² *Id.*, art. 113(2) et (3).

⁴³ 14 enquêteurs travaillent depuis le bureau central de l'UES, à Mississauga, mais 39 enquêteurs régionaux et 10 enquêteurs spécialistes des sciences judiciaires sont postés à divers endroits de la province et déployés selon les besoins.

⁴⁴ *Loi sur les services policiers*, préc., note 35, art. 113(3).

⁴⁵ *Id.*, art. 113(5). Il convient d'ailleurs de remarquer que c'est également le cas au Manitoba et en Nouvelle-Écosse.

L'UES a déjà fait couler beaucoup d'encre⁴⁶ et elle a fait l'objet de discussion lors des débats entourant le projet de loi n° 46. Comme la Commission l'a alors rappelé, le modèle ontarien n'est pas parfait, pas plus qu'aucun autre mécanisme d'enquête existant à ce jour. L'expérience de cette unité d'enquête met toutefois en lumière différents obstacles soulevés par la mise en place d'une telle institution, notamment l'insuffisance de ressources (monétaires et autres), de fortes résistances des milieux policiers et « une culture interne trop influencée par la présence prépondérante d'anciens policiers parmi son personnel »⁴⁷. Il convient d'en tenir compte afin de définir un mécanisme québécois d'enquête qui réponde aux critères de crédibilité et suscite la confiance du public.

Comme le souligne la British Columbia Civil Liberties Association à propos des différents mécanismes d'enquête mis sur pied à travers le monde dans les dernières décennies :

« These systems do not conform to a single model, with varying degrees of external involvement and oversight. In theory, every complaints process is intended to provide an effective, independent and impartial system. However, in practice, this is not the case. A major criticism of some of these newly adopted oversight systems is their lack of independence from the police. »⁴⁸

Certains bureaux d'enquête mis sur pied plus récemment dans d'autres provinces canadiennes présentent toutefois quelques modalités devant permettre de redonner confiance au public.

À ce chapitre, citons notamment l'Unité des enquêtes indépendantes dont la mise sur pied est prévue au Manitoba depuis 2009⁴⁹. Cette unité d'enquête a reçu son lot de critiques notamment

⁴⁶ Voir notamment : Stephen LEWIS, *Rapport de Stephen Lewis sur les relations interraciales en Ontario*, juin 1992, [En ligne]. http://www.siu.on.ca/pdfs/s_lewis_report_1992_fr.pdf (Consulté le 20 décembre 2012); George W. ADAMS, *Rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales*, février 2003, [En ligne]. http://www.siu.on.ca/pdfs/adams_report_ii_french.pdf (Consulté le 20 décembre 2012); André MARIN, *Une surveillance imperceptible, Enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales*, Ombudsman de l'Ontario, septembre 2008, [En ligne]. http://www.siu.on.ca/pdfs/marin_report_french.pdf (Consulté le 20 décembre 2012); André MARIN, *Le sabordage de la surveillance, Enquête sur l'application des recommandations concernant la réforme de l'Unité des enquêtes spéciales par le ministère du Procureur général*, Ombudsman de l'Ontario, décembre 2011, [En ligne]. http://www.siu.on.ca/pdfs/ombudsmans_report_2011_oversight_undermined_french.pdf (Consulté le 20 décembre 2012).

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ BRITISH COLUMBIA CIVIL LIBERTIES ASSOCIATION, *Police-involved Deaths : The failure of Self-Investigation*, [En ligne]. <http://bccla.org/wp-content/uploads/2012/05/20101123-McAllister-Report-Police-Involved-Deaths-The-Failure-of-Self-Investigation.pdf> (Consulté le 28 décembre 2012), p. 37.

⁴⁹ Préc., note 37.

quant aux délais retardant sa mise en place, mais aussi du fait que les enquêteurs qui la composeront seront pour la plupart des agents et ex-agents de police, et ce, bien que la loi prévoit qu'ils puissent être des civils ayant de l'expérience dans le domaine des enquêtes⁵⁰. Sans faire de cette unité un modèle, la Commission estime pertinent de faire remarquer que le mandat de cette institution s'étend à la conduite d'un agent de police qui n'était pas en service au moment de l'incident⁵¹. De plus, le modèle manitobain prévoit le recours à « un procureur indépendant dont les services sont retenus par le ministère [afin de mener] toute poursuite intentée contre un agent de police à la suite d'une enquête effectuée [par l'unité] »⁵².

La Colombie-Britannique, qui a récemment mis sur pied l'*Independent Investigation Office*⁵³ (ci-après « IIO »), semble également, du moins en partie, avoir pris acte des obstacles rencontrés par d'autres bureaux d'enquêtes indépendantes. Ainsi, il est intéressant de souligner que les ex-agents de police demeurent inéligibles au titre d'enquêteur de ce bureau cinq ans après avoir été à l'emploi d'un service de police de la Colombie-Britannique⁵⁴. En outre, suivant les recommandations du rapport de la Commission Braidwood⁵⁵, instituée à la suite de la mort de M. Robert Dziekanski, le bureau devra tendre à être composé exclusivement d'enquêteurs civils n'ayant jamais été policiers après une période de transition. Un comité spécial de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique doit notamment se pencher sur l'atteinte de cet objectif avant le 1^{er} janvier 2015⁵⁶.

La Commission retient de ces exemples que le Bureau d'enquête mis en place par le projet de loi n° 12 doit être « un mécanisme important de responsabilisation pour renforcer la confiance du public dans les activités policières »⁵⁷. La Commission l'a déjà affirmé, il ne s'agit pas de

⁵⁰ *Id.*, art. 60.

⁵¹ *Id.*, art. 65(2).

⁵² *Id.*, art. 68.

⁵³ *Police Act*, préc., note 39, art. 38.01 à 38.13.

⁵⁴ *Id.*, art. 38.06(3).

⁵⁵ BRAIDWOOD COMMISSION ON CONDUCTED ENERGY WEAPON USE, *Restoring public confidence : Restricting the Use of Conducted Energy Weapons*, Colombie-Britannique, juin 2009.

⁵⁶ *Police Act*, préc., note 39, art. 38.13.

⁵⁷ A. MARIN (2008), préc., note 46, p. 5.

préférer un modèle à un autre, mais de s'assurer que le mécanisme mis en place permette de garantir l'indépendance, la transparence et l'imputabilité des enquêtes⁵⁸.

2 LA CHARTE

C'est en vertu de la Charte, une loi de nature quasi-constitutionnelle, que la Commission a été constituée⁵⁹ et, conformément à son mandat, c'est à la lumière des dispositions de cette loi que nous avons analysé le mécanisme d'enquête proposé par le projet de loi n° 12.

Le Groupe de travail sur l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière, dirigé par Claude Corbo, le soulignait dès 1996 et la Commission l'a rappelé l'an dernier au moment de l'étude du *Projet de loi n° 46, Loi concernant les enquêtes policières indépendantes* :

« Une société démocratique, diversifiée et pluraliste mais attachée à la promotion et à la protection des droits de la personne, doit assujettir le travail policier à des règles déontologiques claires et exigeantes. La police a la redoutable responsabilité d'assumer, au nom de l'État et de la collectivité, l'usage légitime de la force et de la contrainte pour assurer la protection des valeurs fondamentales de la société, dont, au premier chef, la vie, l'intégrité physique, les droits [...] des personnes. Il s'ensuit que les membres des corps policiers doivent exercer leur travail en s'inspirant des règles déontologiques les plus exigeantes. »⁶⁰

Ce principe d'exigence élevée envers le travail policier était alors appliqué en matière de déontologie policière, mais la Commission estime qu'il faut y référer avec au moins autant de force dans les cas d'allégations de blessure grave, blessure par arme à feu ou de décès. En ce sens, c'est en se fondant sur les valeurs fondamentales de notre société, attachées au respect des droits et libertés garantis par la Charte, que l'usage de l'autorité et de la force policière doit être évalué⁶¹.

⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 23.

⁵⁹ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 57.

⁶⁰ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, préc., note 25, p. 2-3; cité dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 3.

⁶¹ *Id.*

Un mécanisme d'enquête tel que celui que prévoit le projet de loi n° 12 est l'un des outils qui pourraient contribuer à cette nécessaire évaluation. Comme nous le verrons dans les sous-sections qui suivent, plusieurs droits garantis par la Charte sont d'ailleurs susceptibles d'être mis en cause par les interventions policières ciblées par le projet de loi. Que ce soit pour être mieux à même de prévenir ou de constater ces atteintes aux droits de la personne ou encore afin de s'assurer que rien ne fasse obstacle aux recours existants, le cas échéant, il convient donc de référer à la Charte lorsque vient le temps de définir les modalités d'enquêtes de même que les caractéristiques du BEI.

2.1 L'article 1 : Le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité

La Commission fonde son analyse sur plusieurs dispositions de la Charte, notamment sur l'article 1 de celle-ci, en vertu duquel :

« 1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de la personne. »

À plusieurs reprises au cours des dernières décennies, la jurisprudence a conclu que des policiers en fonction avaient porté atteinte au droit à la sûreté et à l'intégrité garanti à l'article 1 de la Charte en usant d'une violence injustifiée, blessant gravement ou tuant une personne civile dans le cadre d'une arrestation ou d'une détention⁶². De plus, la Cour suprême confirmait dans l'arrêt *Gosset* que « le droit à la vie d'Anthony [Griffin] [protégé en vertu de l'article 1 de la Charte] a été violé en raison de la conduite fautive de l'intimé Gosset »⁶³. Rappelons que dans cette affaire, Anthony Griffin avait été abattu par un policier du SPCUM alors qu'il tentait de s'enfuir après avoir été arrêté, soupçonné de ne pas avoir payé sa course de taxi.

Dans le cadre de l'appel d'un jugement condamnant un policier et son employeur à des dommages-intérêts à la suite d'une poursuite en matière civile pour arrestation illégale, la Cour d'appel, prenant acte de la situation « tendue à l'extrême » ayant précédé ladite arrestation, écrivait quant à elle ce qui suit :

⁶² Voir notamment : *Gauthier c. Beaumont*, [1998] 2 R.C.S. 3; *Patenaude c. Roy*, [1994] R.J.Q. 2503 (C.A.) (autorisation d'appel refusé : [1995] 1 R.C.S. x); *Levasseur c. Lapointe*, [2004] R.R.A. 854 (C.S.); *Leroux c. Montréal (Communauté urbaine)*, [1997] R.J.Q. 1970 (C.S.).

⁶³ *Augustus c. Gosset*, [1996] 3 R.C.S. 268, par. 76.

« Il est raisonnable de s'attendre d'un policier, confronté à de telles circonstances, qu'il réagisse avec mesure et que sa conduite tende à dissoudre les tensions plutôt qu'à les alimenter. Il s'agit d'une norme de conduite certes exigeante; elle correspond toutefois à la nature même de la fonction de policier qui s'accomplit bien souvent dans un climat tendu voire dramatique. »⁶⁴

Les faits en cause sont propres à cette affaire, mais la Commission retient encore une fois le principe d'exigence élevé qui se dégage de ce passage. Les propos qu'a tenus le juge André Wery dans le recours en déontologie policière entrepris à la suite de l'affaire Richard Barnabé vont d'ailleurs dans le même sens lorsqu'il conclut que « les attentes légitimes du public à l'égard des policiers sont élevées et avec raison », ajoutant qu'« il s'agit là d'un mandat exigeant certes, mais qui est à la hauteur des pouvoirs, de la reconnaissance et du respect qui sont accordés par la société à des hommes et des femmes de la force policière [...] »⁶⁵.

2.2 L'article 4 : Le droit à la sauvegarde de sa dignité

La jurisprudence reconnaît par ailleurs largement que la violence policière peut porter atteinte au droit à la sauvegarde de la dignité protégé par l'article 4 de la Charte. Comme le rappelle la majorité de la Cour suprême dans l'arrêt *Gauthier c. Beaumont* :

« L'article 4 de la Charte québécoise, dans sa sauvegarde de la dignité, vise les atteintes aux attributs fondamentaux de l'être humain qui contreviennent au respect auquel toute personne a droit du seul fait qu'elle est un être humain et au respect qu'elle se doit à elle-même (St-Ferdinand, précité, au par. 106). Une atteinte, même temporaire, à une dimension fondamentale de l'être humain viole l'art. 4 de la Charte québécoise. »⁶⁶

Dans cette affaire, M. Gauthier avait été subitement réveillé par des policiers et arrêté pour interrogatoire relativement à un vol de coffre-fort sans qu'aucune accusation formelle ne soit portée contre lui. Il a également été conduit au poste de police où deux policiers l'ont frappé à la tête à plusieurs reprises et lui ont fait subir divers actes de torture⁶⁷. La majorité de la Cour écrit alors que l'énumération de ces actes « laisse songeur quant à la valeur que les intimés

⁶⁴ *Régie intermunicipale de police des Seigneuries c. Michaelson*, J.E. 2005-113 (C.A.), par. 27.

⁶⁵ *Monty c. Roy*, [2004] R.J.Q. 1844 (C.S.), par. 184; confirmé par la Cour d'appel dans le cas de deux des trois policiers impliqués : *Pohu c. Monty*, 2006 QCCA 594 et *Auger c. Monty*, 2006 QCCA 596; modifié en appel dans le cas de l'autre policier impliqué : *Anderson c. Monty*, 2006 QCCA 595.

⁶⁶ *Gauthier c. Beaumont*, préc., note 62, par. 90.

⁶⁷ *Id.*, par. 35.

Beaumont et Thireault ont accordée au simple fait qu'il est un être humain » et qu'« il s'agit manifestement d'une grave atteinte illicite à la dignité de l'appelant »⁶⁸.

La Cour supérieure en vient à la même conclusion dans l'affaire *Leroux c. Montréal (Communauté urbaine)*. Alors que M. Leroux a été victime de « force abusive ou de violence » au moment où il a été arrêté sans motif raisonnable, le tribunal établit que « le comportement des policiers a été empreint de manque de respect [...] et a porté atteinte à la dignité, à l'honneur et à la réputation » de celui-ci⁶⁹.

Par ailleurs, bien qu'il ne réfère pas à un cas de violence physique et qu'il faille encore une fois faire les distinctions qui s'imposent quant aux faits en cause dans chaque affaire, un jugement récent rendu en matière de profilage racial s'avère fort intéressant quant à la question de l'atteinte au droit à la sauvegarde de la dignité. Le Tribunal des droits de la personne, devant définir le quantum des dommages à accorder pour atteinte au droit à l'intégrité et à la sauvegarde de la dignité, relate plusieurs décisions rendues en la matière par d'autres tribunaux canadiens spécialisés en droit de la personne. Ce faisant, le tribunal évoque notamment « le stress et l'humiliation vécus par la victime longtemps après l'incident », « les sentiments de trahison et de vulnérabilité plus profondément ressentis envers l'institution policière », le fait d'être « profondément traumatisé et fâché à la suite du profilage subi », « l'état de dépression dans lequel l'intervention [a plongé la victime] » ainsi que « le choc, la colère, l'humiliation et l'impuissance »⁷⁰.

La Commission estime donc que la notion d'atteinte à la sauvegarde de sa dignité est fort susceptible d'être invoquée « lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir [...] est blessée gravement 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 »⁷¹.

⁶⁸ *Id.*, par. 90.

⁶⁹ *Leroux c. Montréal (Communauté urbaine)*, préc., note 62, par. 255.

⁷⁰ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Service de police de la ville de) (SPVM)*, [2012] R.J.Q. 907 (TDPQ), par. 269 à 273 (Requête pour permission d'en appeler rejetée : 2012 QCCA 1501).

⁷¹ Art. 289.1, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, préc., note 4, art. 2.

2.3 Les articles 25 et 26 : Les droits judiciaires

Puisque le projet de loi étudié porte également sur le traitement réservé aux personnes en état d'arrestation ou détenues, il convient en outre de référer aux droits judiciaires garantis par les articles 23 et suivants de la Charte. Les articles 25 et 26 de la Charte imposent notamment d'importantes balises à cet égard :

« 25. Toute personne arrêtée ou détenue doit être traitée avec humanité et avec le respect dû à la personne humaine.

26. Toute personne détenue dans un établissement de détention a droit d'être soumise à un régime distinct approprié à son sexe, son âge et sa condition physique ou mentale. »

Comme le rappelle la Cour supérieure, le policier qui arrête un contrevenant « doit agir dans le respect des droits constitutionnels et de la dignité de la personne visée »⁷². De plus, « il ne doit pas abuser de son pouvoir notamment par l'emploi d'une force excessive ou l'adoption d'un comportement méprisant et insensible »⁷³. Conformément au principe d'exigence précédemment cité, la Cour ajoute d'ailleurs que « le policier doit adopter un comportement d'un standard élevé dans l'exercice de ces fonctions »⁷⁴ et rappelle que la Charte « stipule que toute personne arrêtée ou détenue doit être traitée avec humanité et respect »⁷⁵.

Étant donné l'obligation de garantir à toute personne les droits contenus dans les dispositions de la Charte précitées, l'analyse que fait la Commission du projet de loi n° 12 de même que les recommandations qui en découlent sont valables pour l'ensemble des enquêtes portant sur une blessure grave, une blessure par arme à feu ou un décès survenu dans le cadre d'une intervention policière ou lors de la détention d'un civil.

⁷² *Levasseur c. Lapointe*, préc., note 62, par. 164-165.

⁷³ *Id.*, par. 165.

⁷⁴ *Id.*, par. 170, voir également : *Code de déontologie des policiers du Québec*, c. P-13.1, r. 1, art. 3.

⁷⁵ *Id.*, par. 179.

2.4 L'article 10 : Le droit à l'égalité

Cela dit, c'est principalement sous l'angle du droit à l'égalité garanti en vertu de l'article 10 de la Charte que la Commission a jusqu'à maintenant abordé la nécessité de revoir le mécanisme d'enquête ici étudié. L'article 10 prévoit en effet ce qui suit :

« 10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »

Trois éléments doivent être réunis pour qu'il y ait discrimination dans le bénéfice d'un droit garanti par la Charte, soit :

- une distinction, exclusion ou préférence,
- fondée sur l'un des motifs de discrimination,
- et ayant pour effet de détruire ou de compromettre le droit à une pleine égalité dans la reconnaissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne.

En ce qui a trait aux deux premiers éléments, il faut d'abord rappeler qu'au Québec, entre le 1^{er} janvier 1999 et le 31 décembre 2012, 394 enquêtes de la police, portant sur des interventions policières ayant entraîné des blessures graves, des blessures par arme à feu ou la mort⁷⁶, ont été menées en vertu de la politique ministérielle. Comme le déplorait déjà la Commission l'an dernier au moment de commenter le projet de loi n° 46⁷⁷, aucune compilation de ces enquêtes indépendantes survenues au Québec ventilée en fonction de la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, l'état de santé ou des convictions politiques de la victime n'a été faite jusqu'à maintenant. Il faudrait par ailleurs analyser cette compilation sous l'angle de l'intersectionnalité des motifs de discrimination en cause puisque la question de

⁷⁶ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC. *Enquête indépendante relative à une intervention policière, Compilation des enquêtes indépendantes au Québec de 1999 à 2012*, [En ligne]. <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/police-quebec/encadrement-police/enquete-independante.html> (Consulté le 21 février 2013).

⁷⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 5.

l'interaction ou de la « confluence » de ceux-ci se pose. En effet, certains incidents impliquant des policiers survenus dans les dernières années mettent notamment en cause la condition sociale et l'état de santé mentale des civils impliqués ou encore leur condition sociale et leur race ou l'origine ethnique ou nationale.

Malgré ce manque de données, les travaux que la Commission a menés sur les profilages social⁷⁸ et racial⁷⁹ démontrent que les pratiques policières ne sont pas exemptes de biais discriminatoires. Deux jugements rendus dans la dernière année le confirment d'ailleurs⁸⁰.

De plus, de nombreux incidents marquants survenus au cours des dernières décennies témoignent que ce profilage effectué par les services policiers envers certains groupes de personnes racisées, itinérantes, marginalisées ou aux prises avec des problèmes de santé mentale peut notamment avoir pour conséquences des blessures graves, blessures par arme à feu ou décès lors d'intervention policière ou dans le cadre d'une détention par un corps de police.

En matière de profilage racial, il importe de citer à nouveau les décès d'Anthony Griffin (novembre 1987), José Carlos Garcia (octobre 1988), Leslie Presley (avril 1990), Jorge Chavarria-Reyes (novembre 1990), Marcellus François (juillet 1991), Osmond Seymour Fletcher (novembre 1991), Trevor Kelly (janvier 1993), Martin Omar Suazo (mai 1995), Gladys Toble (octobre 2001), Rohan Wilson (2004), Omar Albert Thompson et Troy Fesam Hakim (novembre 2004) Mohamed Anas Bennis (décembre 2005), Quilem Registre (octobre 2007) et Fredy Villanueva (août 2008).

Souvenons-nous également des décès pour lesquels l'impact du profilage social aurait dû être évalué, notamment ceux de Jean-Pierre Lizotte (septembre 1999), Michel Morin (septembre 2002), Michel Berniquez (juin 2003), Claudio Castagnetta (septembre 2007), Mario Hamel et Patrick Limoge (7 juin 2011), Farshad Mohammadi (janvier 2012), Jean-François Nadreau (février 2012) puis de Frédérick Guay (6 mai 2012).

⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 17.

⁷⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9.

⁸⁰ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Service de police de la ville de)*, préc., note 70; et *Ville de Longueuil c. Debellefeuille*, J.E. 2012-1908 (CM).

La Commission estime que ces événements sont questionnants à la lumière de l'article 10 de la Charte. Nul besoin d'ailleurs de revenir plus longuement sur le troisième élément constitutif d'une atteinte au droit à l'égalité, à savoir l'atteinte aux droits garantis aux articles 1, 4, 25 et 26 de la Charte que de telles situations peuvent emporter. L'analyse que porte la Commission en se fondant sur ces dispositions souligne l'importance de revoir l'actuelle procédure d'enquête mise en place dans des circonstances telles que celles qui sont visées par le projet de loi n° 12.

Voyons plus précisément ce que ce projet de loi propose.

3 LE PROJET DE LOI N° 12

3.1 Présentation générale

Le 29 novembre dernier, le ministre de la Sécurité publique, M. Stéphane Bergeron, présentait le projet de loi n° 12 devant l'Assemblée nationale. Celui-ci vise à modifier la *Loi sur la police*⁸¹ afin d'y introduire « l'obligation de tenir une enquête indépendante dans tous les cas où, lors d'une intervention policière ou durant sa détention par un corps de police, une personne autre qu'un policier en devoir décède ou subit une blessure grave ou une blessure causée par une arme à feu utilisée par un policier »⁸². De plus, le projet de loi prévoit l'institution du BEI qui aurait pour mission de mener cette enquête indépendante « ainsi que toute enquête que pourra lui confier le ministre de la Sécurité publique sur tout autre événement impliquant un agent de la paix ainsi que sur des allégations relatives à une infraction criminelle commise par un agent de la paix »⁸³.

Sous peine d'une amende de 250 \$ à 5000 \$⁸⁴, le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention ayant causé un décès, une blessure grave ou une blessure par arme à feu devrait donc, sans délai, en informer le ministre de façon à ce que ce dernier charge

⁸¹ *Loi sur la police*, préc., note 5.

⁸² *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, préc., note 4, notes explicatives. Et, *Loi sur la police*, *Id.*, art. 289.1, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, préc., note 4, art. 2.

⁸³ *Id.*

⁸⁴ *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, *Id.*, art. 3.

le BEI de mener une enquête⁸⁵. Il appartiendrait toutefois au gouvernement d'adopter un règlement afin d'établir les règles relatives au déroulement des enquêtes dont serait chargé le BEI, notamment les obligations auxquelles seraient tenus les policiers impliqués dans les événements visés ou témoins de ceux-ci⁸⁶.

En ce qui a trait plus particulièrement au BEI, le projet de loi prévoit qu'il s'agirait d'un corps de police aux fins de la réalisation de sa mission⁸⁷ et qu'il aurait compétence « pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec »⁸⁸.

Le BEI devrait être composé d'un directeur, d'un directeur adjoint et d'enquêteurs, tous nommés par le gouvernement⁸⁹ et exerçant des fonctions à temps plein, pour un mandat d'une durée fixe, qui ne peut excéder cinq ans, et suivant la rémunération, les avantages et autres conditions fixés par le gouvernement⁹⁰. Le directeur serait d'abord choisi dans la liste des personnes déclarées aptes à exercer la fonction par le comité de sélection formé du sous-ministre de la Justice ou de son représentant, d'un avocat recommandé par le Barreau du Québec et du Protecteur du citoyen ou de son représentant. Ce comité devrait procéder à l'évaluation des candidatures suivant les critères de sélection qu'il établit sur la base des connaissances, de l'expérience et des aptitudes requises pour la fonction⁹¹. Après consultation du directeur du BEI, le choix du directeur adjoint de celui-ci se ferait suivant la même procédure, à l'exception du fait que le comité de sélection serait dans ce cas composé du directeur du

⁸⁵ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.2, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

⁸⁶ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.4, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

⁸⁷ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.5 al. 2, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

⁸⁸ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.6, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

⁸⁹ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.5, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

⁹⁰ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.12, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

⁹¹ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.7, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

Bureau, d'un avocat recommandé par le Barreau du Québec et du Protecteur du citoyen ou de son représentant⁹².

Le projet de loi prescrit néanmoins certaines conditions minimales pour être directeur ou directeur adjoint, soit :

- être juge à la retraite ou avocat admis au Barreau du Québec depuis au moins 15 ans;
- être citoyen canadien;
- être de bonnes moeurs;
- ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'une infraction au *Code criminel*⁹³, ni d'une des infractions visées à l'article 183 de ce Code, créées par l'une des lois qui y sont énumérées;
- et, n'avoir jamais été agent de la paix, autrement qu'à titre de directeur, de directeur adjoint ou d'enquêteur du bureau⁹⁴.

Il est également prévu que le directeur du Bureau en dirige les activités et en coordonne les travaux. Assisté dans ses tâches par le directeur adjoint, il aurait à définir les devoirs et responsabilités des autres membres et des employés de l'organisme⁹⁵.

Les enquêteurs du BEI, quant à eux, seraient nommés sur recommandation du directeur de celui-ci⁹⁶ suivant les modalités et critères de sélection à être établis en vertu d'un règlement⁹⁷ et en fonction des conditions minimales suivantes :

- être citoyen canadien;
- être de bonnes moeurs;

⁹² *Loi sur la police, Id.*, art. 289.8, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

⁹³ *Code criminel, L.R.C. (1985), c. C-46.*

⁹⁴ *Loi sur la police, préc.*, note 5, art. 289.9, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, préc.*, note 4, art. 2.

⁹⁵ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.16, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

⁹⁶ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.10, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

⁹⁷ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.11 al. 2, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

- ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'une infraction au *Code criminel*⁹⁸, ni d'une des infractions visées à l'article 183 de ce Code, créées par l'une des lois qui y sont énumérées;
- et, ne pas être agent de la paix, autrement qu'à titre d'enquêteur du Bureau⁹⁹.

À nouveau, c'est au gouvernement qu'il appartiendrait de déterminer, par règlement, la formation que devraient suivre les membres du Bureau¹⁰⁰.

Le projet de loi nous apprend par ailleurs bien peu de choses sur le déroulement des enquêtes qu'il rend obligatoires, le déroulement de celles-ci restant à être défini par règlement¹⁰¹. On y prévoit seulement qu'un enquêteur principal serait nommé par le directeur du Bureau pour mener chaque enquête¹⁰². Notons toutefois qu'un enquêteur ne pourrait être nommé enquêteur principal d'une enquête qui concerne un corps de police duquel il a déjà été membre ou employé¹⁰³. Il est en outre établi que le directeur de tout corps de police visé par le projet de loi devrait mettre à la disposition du BEI les équipes de services spécialisés ainsi que les policiers requis par le directeur de celui-ci. Le directeur de même que tout membre ou employé de ces corps de police désignés aurait, à cette fin, l'obligation de collaborer¹⁰⁴, sous peine d'une amende allant de 500 \$ à 10 000 \$¹⁰⁵.

Une fois l'enquête complétée, le directeur du BEI devrait transmettre le dossier d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales (ci-après « DPCP ») et, s'il y a lieu, au

⁹⁸ *Code criminel*, préc., note 93.

⁹⁹ *Loi sur la police*, préc., note 5, art. 289.11, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, préc., note 4, art. 2.

¹⁰⁰ *Loi sur la police*, *Id.*, art. 289.14, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, *Id.*, art. 2.

¹⁰¹ Préc., note 86.

¹⁰² *Loi sur la police*, préc., note 5, art. 289.19 al. 1, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, préc., note 4, art. 2.

¹⁰³ *Loi sur la police*, *Id.*, art. 289.19 al. 2, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, *Id.*, art. 2.

¹⁰⁴ *Loi sur la police*, *Id.*, art. 289.20, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, *Id.*, art. 2.

¹⁰⁵ *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, *Id.*, art. 4.

coroner¹⁰⁶. De plus, le BEI pourrait, en tout temps, donner au ministre des avis ou lui faire des recommandations sur tout sujet qu'il juge approprié en lien avec la réalisation de sa mission¹⁰⁷. Il devrait également produire, au plus tard le 31 juillet de chaque année, son rapport annuel de gestion au ministre qui, à son tour, le déposerait à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou de la reprise des travaux¹⁰⁸. Enfin, le BEI devrait, au plus tard trois ans suivant la fin d'une première enquête, faire rapport au ministre sur l'application des dispositions du chapitre III.1 du titre V de la *Loi sur la police* édicté par le projet de loi, rapport qui devrait ensuite être déposé à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou de la reprise des travaux. Le BEI pourrait à cette occasion lui faire des recommandations le cas échéant¹⁰⁹.

3.2 Un projet de loi qui répond en partie aux préoccupations de la Commission

La Commission salue le fait que le projet de loi rende obligatoire de tenir une enquête « indépendante » lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, est blessée gravement ou blessée par arme à feu lors d'une intervention policière ou de sa détention par un corps de police. Actuellement, l'article 289 de la *Loi sur la police* prévoit en effet que le ministre de la Sécurité publique « peut ordonner, à tout moment, qu'une enquête soit tenue ou, s'il y a lieu, reprise par le corps de police ou l'agent de la paix qu'il désigne, afin que soit examinée une allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier ou par un constable spécial »¹¹⁰. Non seulement n'y a-t-il là aucune obligation, mais seule une politique ministérielle¹¹¹ guide la procédure à suivre dans de telles circonstances.

La Commission tient donc à souligner l'importance de l'obligation législative introduite par le projet de loi n° 12, mais également de l'institution d'un Bureau des enquêtes indépendantes qui mettra fin à cette pratique des « enquêtes de la police sur la police ».

¹⁰⁶ *Loi sur la police*, préc., note 5, art. 289.21, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, *Id.*, art. 2.

¹⁰⁷ *Loi sur la police*, *Id.*, art. 289.24, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, *Id.*, art. 2.

¹⁰⁸ *Loi sur la police*, *Id.*, art. 289.25, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, *Id.*, art. 2.

¹⁰⁹ *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, *Id.*, art. 9.

¹¹⁰ *Loi sur la police*, préc., note 5, art. 289 [notre soulignement].

¹¹¹ Préc., note 8.

Dans le cadre de son rapport sur le profilage racial et ses conséquences comme dans ses commentaires sur le projet de loi n° 46 rendus publics l'an dernier, la Commission avait recommandé la création d'un organisme d'enquête dont l'indépendance serait garantie, notamment par la présence d'enquêteurs ou d'enquêtrices civils qui ne sont pas d'ex-policiers et dont l'équipe pourrait, au besoin, être complétée par d'ex-policiers¹¹².

La procédure d'enquête prescrite par le projet de loi de même que les modalités d'opération connues du BEI répondent en partie aux recommandations que la Commission a faites sur le sujet. Comme nous le verrons dans les prochaines sections, certaines améliorations devront néanmoins être apportées au projet de loi n° 12 de façon à ce que le mécanisme d'enquêtes indépendantes mis en place réponde aux critères d'indépendance, de transparence et d'imputabilité à même d'assurer sa crédibilité.

3.2.1 Indépendance et impartialité

La Commission a déjà rappelé que lors de la consultation qu'elle a menée sur le profilage racial et ses conséquences, plusieurs participants et participantes ont fait valoir qu'ils ne pouvaient avoir confiance en une enquête menée par des policiers en exercice sur des événements impliquant leurs pairs. Tout en reconnaissant l'expertise des policiers en la matière, ces participants considéraient que seule la présence d'enquêteurs civils était à même d'assurer l'impartialité du processus¹¹³. Au moment même où la Commission menait sa consultation, l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités du Conseil des droits de l'Homme de l'Organisation des Nations Unies (ONU), M^{me} Gay McDougall, effectuait d'ailleurs une visite au Canada, et notamment au Québec. Interpellant particulièrement le gouvernement québécois sur la situation de Montréal-Nord, elle rapportait alors le manque d'indépendance qui

¹¹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 116, recommandations n° 46 et 47 :

« de modifier la *Loi sur la police* afin de créer un Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant qui aurait pour mandat de mener des enquêtes sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves;

de prendre des mesures pour assurer la présence d'enquêteurs civils qui ne sont pas d'ex-policiers au sein des équipes chargées de mener ce type d'enquêtes. »

Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 31.

¹¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 57; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 36.

caractérise les enquêtes policières portant sur les inconduites de certains policiers pouvant mener jusqu'à la mort et la nécessité « that mechanisms of civilian oversight are strengthened where they exist or established where they do not. »¹¹⁴

Malgré les distinctions qui s'imposent, notamment entre les fonctions judiciaires ou quasi-judiciaires et les fonctions administratives, la jurisprudence, qui a défini la portée des notions d'impartialité et d'indépendance entre autres dans le cadre de l'article 23 de la Charte, impose déjà des balises quant au sens à donner à ces concepts. Ainsi, l'impartialité réfère généralement à une absence de préjugé, réel ou apparent. Cette notion est de l'ordre de l'attitude et de l'état d'esprit¹¹⁵. L'impartialité est certes difficile d'appréhension, mais à l'instar des tribunaux il est possible d'aborder ce concept à travers le point de vue de l'apparence d'impartialité. Comme le souligne la Cour suprême :

« il est évidemment impossible de déterminer exactement l'état d'esprit d'une personne [...]. C'est pourquoi les cours de justice ont adopté le point de vue que l'apparence d'impartialité constitue en soi un élément essentiel de l'équité procédurale. Pour assurer l'équité, la conduite des membres des tribunaux administratifs est appréciée par rapport au critère de la crainte raisonnable de partialité. Ce critère consiste à se demander si un observateur relativement bien renseigné pourrait raisonnablement percevoir de la partialité chez un décideur. »¹¹⁶

Par analogie, la notion d'impartialité devrait donc référer au processus intellectuel de l'enquêteur, à son état d'esprit¹¹⁷.

Or, à ce sujet, le Groupe de travail sur l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière, présidé par M. Claude Corbo, faisait notamment état de « l'esprit de corps qui se développe dans les services de police »¹¹⁸. Discutant de la résistance policière à collaborer aux enquêtes de l'UES, M. André Marin, l'Ombudsman de l'Ontario,

¹¹⁴ Conseil des droits de l'homme, *Report of the independent expert on minority issues, Addendum, Mission to Canada*, A/HRC/13/23/Add.2, p. 22, par. 100-101, [En ligne].
http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.23%20Add.2_en.pdf (Consultée le 28 décembre 2012)

¹¹⁵ *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114.

¹¹⁶ *Newfoundland Telephone Company Limited c. The Board of Commissioners of Public Utilities*, [1992] 1 R.C.S. 623, par. 22.

¹¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 36; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 37.

¹¹⁸ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, préc., note 25, p. 115.

référait quant à lui au « mur bleu du silence » résultant de « la convergence de certains aspects de la culture policière et de la pression uniformisante de certains segments du milieu policier »¹¹⁹. Dans le cadre de son rapport spécial sur la procédure d'enquête appliquée au Québec en vertu de la politique ministérielle, le Protecteur du citoyen rapportait également que « divers rapports et commissions d'enquête se sont attardés à un aspect de la culture policière qu'ils ont parfois décrit comme une forte solidarité entre collègues policiers », ce qui l'amenait à se « questionner sur la possibilité de garantir l'impartialité des enquêtes menées par des policiers sur d'autres policiers »¹²⁰. Puis, plus récemment, l'analyse de la documentation produite sur la question par la Commission des plaintes du public contre la GRC réfère amplement « au caractère résilient et résistant de la culture professionnelle des services de police et de son incapacité de la changer ou de la maîtriser »¹²¹ et à des cultures policières « qui peuvent notamment entraver ou empêcher des enquêtes justes et impartiales de la police sur les plaintes graves du public »¹²².

Ainsi, en raison du lien d'appartenance professionnelle évident et de la solidarité qui en découle, la Commission estime qu'il y a apparence de partialité lorsque seuls des policiers ou d'ex-policiers sont autorisés à enquêter sur un événement impliquant un policier.

Cette notion d'impartialité est par ailleurs intimement liée à celle d'indépendance qui, elle, réfère d'une part à la structure organisationnelle même de l'organisme¹²³ et, d'autre part, aux conditions objectives permettant d'assurer l'impartialité d'un processus. Il s'agit d'un statut, d'une relation avec autrui¹²⁴.

En matière d'organes de surveillance des policiers, le degré d'indépendance de l'organisme se situe à un endroit donné d'un continuum. Ainsi que le rapporte la British Columbia Civil Liberties Association :

¹¹⁹ A. MARIN (2008), préc., note 46, p. 57.

¹²⁰ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 25, p. 29.

¹²¹ COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, préc., note 30, p. 3.

¹²² *Id.*, p. 10.

¹²³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 36; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 37.

¹²⁴ *R. c. Lippé*, préc., note 115.

« While the police have historically investigated allegations of wrongdoing themselves, in recent decades, we have seen a move towards external investigation of alleged police wrongdoing. Variations on the theme of external investigation exist. These may be placed on a continuum ranging from marginal independence to complete independence by a non-police agency. On this continuum, police may be investigated by an internal affairs/professional standards unit or a major crime section within the same agency. Police may be investigated by the same agency, but with investigative oversight by officers from a neighbouring agency. Police may be investigated by a neighbouring police agency. Police may be investigated by a neighbouring police agency, but with civilian oversight or control. Police may be investigated by a separate investigative agency composed of seconded officers. Police may be investigated by a separate civilian-led agency using both seconded and civilian investigators (who are typically former police officers). Police may be investigated by a genuine civilian-led and civilian staffed investigative agency with no ties to the police agency being investigated. »¹²⁵

Au moment de l'analyse du projet de loi n° 46, la Commission rappelait à ce chapitre la typologie des organes d'enquête criminelle impliquant des policiers proposée par le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, M. Paul E. Kennedy. Suivant cette typologie, 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 »¹²⁶. En résumé, le modèle dépendant « représente essentiellement la manière traditionnelle de la "police enquêtant sur la police" »¹²⁷, 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 hybrides¹²⁸, puis le modèle indépendant suppose que « la police ne participe pas à l'enquête »¹²⁹. 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 accusations »¹³⁰.

¹²⁵ BRITISH COLUMBIA CIVIL LIBERTIES ASSOCIATION, préc., note 48, p. 36.

¹²⁶ COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, préc., note 25, p. 74.

¹²⁷ *Id.*

¹²⁸ *Id.*

¹²⁹ *Id.*, p. 75.

¹³⁰ *Id.*

Appliquant ces conceptions théoriques au modèle proposé par le projet de loi n° 12, il semble clair que le BEI constitue un grand pas en avant par rapport au mécanisme dépendant actuellement en place ou même par rapport au modèle interdépendant que présentait le projet de loi n° 46. À l'appui de cette affirmation, la Commission souligne notamment que le BEI est un organisme indépendant des corps policiers, au mandat exclusif d'enquête, et dont les membres exercent leur fonction à temps plein; puis que le projet de loi donne aux enquêteurs de ce bureau les pleins pouvoirs d'enquête avec le statut d'agents de la paix.

Certaines questions demeurent pourtant et des amendements devront être apportés au projet de loi étudié afin d'y répondre.

A *Un encadrement législatif incomplet*

La première de ces questions a trait à l'encadrement législatif du processus d'enquête ciblé par le projet de loi n° 12. Dans le cadre de son rapport sur le profilage racial, la Commission avait en effet recommandé ce qui suit :

« que le gouvernement modifie la *Loi sur la police* afin de prévoir l'encadrement du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves, et que ce cadre inclue tous les éléments et balises recommandés par le Protecteur du citoyen. »¹³¹

Or, le projet de loi propose bel et bien de modifier la *Loi sur la police* afin d'y prévoir l'obligation de mener une enquête dans les cas visés et l'institution du BEI, mais il révèle peu de choses quant aux balises recommandées relativement à la procédure d'enquête comme telle. On y apprend notamment que « le gouvernement peut établir des règles concernant le déroulement des enquêtes », entre autres quant aux obligations auxquelles sont tenus les policiers impliqués dans l'événement visé, les policiers témoins de celui-ci et le directeur du service de police impliqué¹³². Il appartiendrait également au gouvernement d'établir par règlement les modalités

¹³¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 116, recommandation n° 44.

¹³² *Loi sur la police*, préc., note 5, art. 289.4 al. 1, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, préc., note 4, art. 2.

et critères de sélection des enquêteurs¹³³, de même que la formation que devront suivre les membres du Bureau¹³⁴.

Selon la Commission, le règlement relatif au déroulement des enquêtes devrait établir clairement les devoirs et obligations de chacune des personnes impliquées dans l'événement visé, des témoins de celui-ci, de leurs supérieurs hiérarchiques et des enquêteurs du BEI.

Le premier de ces enjeux concerne la définition des principaux termes utilisés. Ainsi, l'absence de définition dans le projet de loi soulève d'importantes questions, notamment eu égard à l'efficacité et à la cohérence des réactions qu'auront les acteurs sur le terrain, mais également à la transparence des données relatives aux événements en cause. Qu'en est-il, par exemple, de la définition de la notion de « blessure grave »? Sera-t-elle suffisamment inclusive, référant notamment aux atteintes psychologiques graves¹³⁵? Et pourquoi l'article 289.1 introduit par le projet de loi ne précise-t-il pas que cette notion inclut les agressions sexuelles? Qu'en sera-t-il par ailleurs de l'utilisation du pistolet à impulsion électrique? Et, comment définira-t-on les notions de « policier témoin » et de « policier impliqué »?

Plusieurs enjeux fondamentaux se posent en outre eu égard à la procédure qui devra être suivie par tous les acteurs concernés. La Commission ne saurait d'abord trop insister sur l'importance des délais de notification du BEI prévus à l'article 289.2 introduit par le projet de loi. L'expérience des organismes semblables ailleurs dans le monde démontre qu'il s'agit d'un enjeu majeur qui doit faire l'objet d'une attention sérieuse, mais aussi de garanties procédurales précises et rigoureusement appliquées¹³⁶. Il importe également de s'attarder aux mesures à prendre en vue d'assurer le déploiement rapide des enquêteurs du BEI sur les lieux de

¹³³ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.11 al. 2, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

¹³⁴ *Loi sur la police, Id.*, art. 289.14, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Id.*, art. 2.

¹³⁵ Dans l'arrêt *Smith c. Jones*, [1999] 1 R.C.S. 455, par. 83, la Cour suprême rappelait notamment ce qui suit : « Il convient de faire remarquer qu'une blessure psychologique grave peut constituer une blessure grave, comme notre Cour l'a décidé dans *R. c. McCraw*, [1991] 3 R.C.S. 72, à la p. 81 : "Dans la mesure où la blessure psychologique nuit de manière importante à la santé ou au bien-être du plaignant, elle s'inscrit à juste titre dans le cadre de l'expression "blessures graves". Il n'y a aucun doute qu'une blessure psychologique peut souvent avoir des effets plus pénétrants et permanents qu'une blessure physique". »

¹³⁶ Voir notamment à ce sujet : André MARIN, « The Ontario Special Investigations Unit : Securing Independence and Impartiality » dans David MACALISTER et al., *Police Involved Deaths, The Need for Reform*, Vancouver, B.C. Civil Liberties Association, 2012, p. 104, 106-108.

l'événement, et ce, où que ce soit sur le territoire québécois. Qu'en sera-t-il ensuite des obligations relatives à la nécessité de préserver l'intégrité de la preuve et de la scène de l'événement jusqu'à l'arrivée des enquêteurs et enquêtrices du BEI? Le règlement prévoira-t-il l'interdiction qui devrait être faite aux policiers impliqués et policiers témoins de communiquer entre eux après l'événement avant d'être rencontrés par les enquêteurs et enquêtrices du BEI? Et l'obligation qu'ils devraient avoir de remettre un rapport sur l'incident dans les plus brefs délais, sauf exceptions rigoureusement définies, avant la fin de leur quart de travail, et ce, sans avoir le droit de s'entendre avec quiconque sur le contenu de celui-ci¹³⁷? Puis, l'obligation de rencontrer les enquêteurs du BEI à leur demande, et ce, dans un délai raisonnable ne dépassant pas 24 heures? Y précisera-t-on en outre la responsabilité du directeur de ces officiers de s'assurer qu'ils soient isolés les uns des autres jusqu'à leur entretien avec les enquêteurs du BEI et que les lieux soient préservés et sécurisés? Et, qu'en sera-t-il de l'obligation pour les enquêteurs du BEI d'interroger les policiers impliqués (témoin ou suspect) dès que possible et dans un délai ne dépassant pas 24 heures après l'incident¹³⁸? Enfin, quelles seront les sanctions disciplinaires et pénales prévues en cas de non-respect de ces obligations?

Dans un autre registre, rappelons qu'à maintes reprises, la Commission a soutenu la nécessité que la composition de ce Bureau des enquêtes « favorise l'équilibre homme-femme et la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise parmi les personnes chargées de réaliser, de surveiller et de superviser les enquêtes »¹³⁹. Le règlement devant établir les modalités et critères de sélection des enquêteurs prévus en vertu de l'article 289.11 du projet devra en tenir compte.

Le fait que le projet de loi prévoit l'adoption par le gouvernement de règlements devant définir le déroulement des enquêtes, les modalités et critères de sélection des enquêteurs¹⁴⁰ de même que la formation que devront suivre les membres du Bureau est certes plus satisfaisant que le

¹³⁷ Étant entendu que, le cas échéant, ce rapport ne pourrait être opposable à son auteur dans le cadre d'un procès portant sur le même événement : *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 33.1.

¹³⁸ À ce sujet, voir également l'article 289.16 introduit par le projet de loi.

¹³⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 117, recommandation n° 48; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 31.

¹⁴⁰ *Loi sur la police*, préc., note 5, art. 289.11 al. 2, introduit par *Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, préc., note 4, art. 2.

régime actuel des directives, politiques et guides ministériels. Il s'agit d'une condition essentielle pour assurer l'indépendance des enquêteurs dans l'exercice de leurs fonctions, notamment puisque cela permet de situer leur action dans un cadre normatif formel, intégré dans la hiérarchie législative et en dehors de l'influence du pouvoir exécutif¹⁴¹.

Comme le rappelait la Cour d'appel de l'Ontario alors qu'elle avait à interpréter le règlement ontarien relatif à l'UES :

« The purpose of the statutory and regulatory provisions relating to SIU investigations is to ensure the independent and accountable investigation of the use of police force causing death or serious injury and to foster public confidence in such investigations and in the integrity of the police. [...] As the Director of the SIU puts it in his factum, at para. 64 : The legislative purpose underlying the PSA and the SIU Regulation is clear and unequivocal : to maintain and foster public confidence in the rule of law and the administration of justice by ensuring that when police actions result in the death of or serious injury to civilians, they are subject to an independent, impartial and effective investigation the conclusions of which are accessible and transparent. »¹⁴²

De plus, la Cour ajoute que « the overarching purpose of the legislation [is] the preservation and promotion of independence, accountability, and public confidence in the investigation of police use of deadly force. »¹⁴³

Encore faut-il toutefois que ces règlements soient adoptés et qu'ils comportent les balises recommandées. Celles-ci devront être traduites par des obligations tangibles, dont le respect assurera la crédibilité des enquêtes et dont l'infraction sera vérifiable et sanctionnable. Ils devront de plus établir les modalités et critères adéquats. À défaut que ces éléments essentiels se retrouvent dans la loi, la Commission ne peut donc se prononcer sur la conformité de ces règles aux principes d'indépendance, d'impartialité, de transparence et d'imputabilité sans avoir analysé les règlements à venir.

En ce sens, la Commission recommande :

¹⁴¹ Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 646; Jean-Pierre VILLAGGI, *L'administration publique québécoise et le processus décisionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 75.

¹⁴² *Schaeffer v. Ontario (Provincial Police)*, 2011 ONCA 716, par. 58; autorisation d'en appeler du jugement accordée par la Cour suprême du Canada : *Wood et al. c. Schaeffer et al.*, [2012] C.S.C.R. no 6. Voir également : *Peel (Regional Municipality) Police v. Ontario (Director, Special Investigation Unit)*, 2012 ONCA 292.

¹⁴³ *Id.*, par. 76.

- que soient ajoutés à l'article 289.1 introduit par le projet de loi les termes « ou allègue avoir subi une agression sexuelle » avant « , lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police »;
- que l'article 289.4 introduit par le projet de loi soit modifié en vue de remplacer les termes « peut » par les termes « doit »;
- que le deuxième alinéa de l'article 289.11 introduit par le projet de loi soit modifié afin qu'il y soit précisé que les modalités et critères de sélection des enquêteurs doivent notamment favoriser l'équilibre homme-femme et la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise;
- que le règlement prévu à l'article 289.4 introduit par le projet de loi précise notamment :
 - une définition de la notion de « blessure grave »;
 - une définition des termes « policier témoin » et « policier impliqué »;
 - les obligations incombant aux policiers impliqués et témoins de l'événement visé, notamment eu égard à la préservation de l'intégrité de la preuve et de la scène de l'événement jusqu'à l'arrivée des enquêteurs et enquêtrices du BEI, à l'interdiction de communiquer entre eux avant d'avoir rencontré ces derniers, à l'obligation de remettre leur rapport sur l'incident avant la fin de leur quart de travail et de rencontrer les enquêteurs du BEI à leur demande;
 - les obligations du directeur du service de police impliqué notamment quant à la sécurisation et la préservation des lieux de même que par rapport à l'isolement des policiers impliqués et témoins;
 - l'obligation des enquêteurs et enquêtrices du BEI d'interroger les policiers impliqués (témoin ou suspect) dès que possible et dans un délai ne dépassant pas 24 heures après l'incident;
 - les sanctions disciplinaires et pénales prévues en cas de non-respect de ces obligations;
- que les projets de règlement prévus aux articles 289.4, 289.11 et 289.14 introduits par le projet de loi fassent l'objet de consultations publiques.

B Des enquêteurs civils qui ne sont majoritairement pas d'ex-policiers

La deuxième question relative à l'indépendance et à l'impartialité du BEI concerne la proportion des enquêteurs qui le composent qui pourraient être d'ex-policiers. À maintes reprises, on a souligné que l'importante solidarité qui unit les policiers entre eux a pu mettre en cause l'impartialité des processus d'enquête portant sur l'un d'eux. Ainsi, se rapportant notamment aux différentes évaluations dressées de l'UES¹⁴⁴ et aux recommandations formulées par le rapport Braidwood¹⁴⁵ sur la question, la Commission tient à insister sur le fait que les enquêteurs du BEI devraient être majoritairement des civils n'ayant jamais été policiers. Tel que nous l'avons recommandé par le passé, l'équipe du BEI ne devrait, qu'au besoin, s'adjoindre l'expertise d'ex-policiers. Ajoutons même qu'il serait préférable que ces ex-policiers n'aient pas œuvré au sein d'un corps de police pendant un certain temps, par exemple cinq ans comme c'est le cas en Colombie-Britannique, avant d'être éligibles à la fonction d'enquêteur du BEI. Enfin, en aucun cas, un enquêteur du BEI ne devrait pouvoir être impliqué dans une enquête qui concerne un corps de police duquel il a été membre ou employé.

Par ailleurs, toujours au chapitre de l'indépendance et de l'impartialité, la Commission souligne que l'obligation inscrite à l'article 289.20 que propose le projet de loi — à l'effet que le directeur de tout corps de police fournissant des services de niveau 4 ou supérieur doit mettre à la disposition du BEI les équipes ou services spécialisés et les policiers requis — ne devrait en aucun cas servir de « sauf-conduit » pour ne pas allouer au BEI les ressources nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Comme l'a encore une fois révélé l'expérience de l'UES, le BEI ne saurait acquérir la crédibilité essentielle à sa mission sans que les ressources suffisantes soient mises à sa disposition. C'est la capacité même de faire des enquêtes qui est en cause.

L'expérience acquise dans d'autres provinces démontre que l'argument soulevé par les représentants policiers quant au manque de compétence des enquêteurs civils ne peut être considéré aux fins d'exclure ceux-ci au profit des mécanismes d'enquête dépendants ou interdépendants. Plusieurs professions permettent à des civils de développer des compétences

¹⁴⁴ Préc., note 46.

¹⁴⁵ Préc., note 55.

d'enquêtes et la mise sur pied du BEI devra de toute façon être accompagnée d'une formation obligatoire appropriée au type d'enquête en cause.

Rappelons d'ailleurs que M^{me} Marie Gagnon, directrice générale de l'École nationale de police, expliquait au moment de son passage devant la Commission des institutions sur le projet de loi n° 46 qu'à la suite des rapports Bellemare, Corbo et Poitras, l'École nationale de police a professionnalisé la formation des enquêteurs et que cette formation de base pour les enquêtes générales est « une formation de niveau supérieur » donnée tant par des civils que par des policiers¹⁴⁶.

Retenons également que les coroners qui ont des pouvoirs d'enquête importants en vertu de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*¹⁴⁷ sont des personnes civiles. Ainsi, le *Règlement sur les critères et procédures de sélections des personnes aptes à être nommés coroners*¹⁴⁸ prévoit qu'une personne peut soumettre sa candidature en vue d'une sélection à titre de coroner permanent si elle est médecin, avocat ou notaire et exerce sa profession depuis au moins huit ans. Toujours dans le cadre des consultations particulières menées par la Commission des institutions sur le projet de loi n° 46, D^{re} Louise Nolet, coroner en chef du Bureau du coroner du Québec, soulignait à ce sujet que le Bureau assure la formation des personnes nommées, ce qui leur permet ensuite d'exercer leur fonction d'enquête¹⁴⁹.

La Commission recommande donc d'amender les articles 289.5 et 289.11 introduits par le projet de loi n° 12 de façon à ce qu'il y soit inscrit :

- que les enquêteurs du BEI doivent, pour la majorité, n'avoir jamais été à l'emploi d'un service de police;

¹⁴⁶ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 2^e sess., 39^e légis., 28 février 2012, « Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 46, *Loi concernant les enquêtes policières indépendantes* », 16h30 (M^{me} Gagnon).

¹⁴⁷ *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, L.R.Q., c. R-0.2, art. 45 ss.

¹⁴⁸ *Règlement sur les critères et procédures de sélections des personnes aptes à être nommés coroners*, R.R.Q. c. R-0.2, r. 2, art. 5.

¹⁴⁹ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 2^e sess., 39^e légis., 1^{er} mars 2012, « Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 46, *Loi concernant les enquêtes policières indépendantes* », 15h30 (M^{me} Nolet).

- et que cette équipe d'enquêteurs civils peut, au besoin, s'adjoindre d'ex-policiers à la condition que ceux-ci demeurent minoritaires en nombre et qu'ils n'aient pas été à l'emploi d'un service de police depuis au moins 5 ans.

La Commission recommande de plus que l'article 289.19 introduit par le projet de loi soit amendé de façon à préciser qu'un enquêteur du BEI ne pourra agir dans une enquête, et ce, que ce soit à titre d'enquêteur principal ou à un autre titre, lorsque celle-ci concerne un corps de police duquel il a déjà été membre ou employé.

C *Autonomie du BEI et responsabilité ministérielle*

Enfin, la troisième question soulevée au chapitre de l'indépendance et de l'impartialité du BEI vise le ministère responsable de l'organisme et l'autonomie du Bureau par rapport à celui-ci. À maintes reprises, la Commission a souligné la nécessité de garantir l'indépendance et l'impartialité du BEI en lui assurant une plus grande autonomie d'action à l'égard des services policiers.

À ce chapitre, la Commission recommande que l'article 289.2 introduit par le projet de loi soit révisé de façon à ce que le directeur du BEI puisse recevoir un signalement, non pas seulement du ministre, mais de toute personne ayant eu connaissance « qu'une personne, autre qu'un policier en devoir, est décédée, a été blessée gravement ou a été blessée par une arme à feu » dans les circonstances visées par le projet de loi. C'est le cas, par exemple, en Ontario où les événements qui relèvent du mandat de l'UES doivent lui être signalés par le service de police concerné, mais peuvent aussi lui être rapportés par le plaignant ou toute autre personne¹⁵⁰. Et, il en est de même dans le cas de la Serious Incident Response Team en Nouvelle-Écosse. Notons également que tant au Manitoba qu'en Colombie-Britannique, les policiers impliqués ou

¹⁵⁰ Il s'agissait d'ailleurs de l'une des recommandations du rapport de consultation de l'honorable George W. Adams, Q.C. concernant les questions relatives à la coopération entre les forces policières ontariennes et l'UES : « Furthermore, the public must be able to notify the SIU of an incident. There have been instances where the SIU has been notified by the media before de responsible police service. In more insolated communities, there is a particular need for the public to be able to contact the SIU, Apparently, the SIU has a "1-800" number, but few seem familiar with this fact. » George W. ADAMS, Q.C., *Consultation Report of the Honourable George W. Adams, Q.C. to the Attorney General and Solicitor General Concerning Police Cooperation with the Special Investigation Unit*, Toronto, 14 mai 1998, [En ligne]. http://www.siu.on.ca/pdfs/the_adams_report_1998.pdf (Consulté le 15 janvier 2013), p. 87.

témoins des événements pouvant entrer dans le champ de compétence respectif de l'Unité des enquêtes indépendantes ou de l'IIO ont l'obligation de les aviser directement.

Certains ont par ailleurs souligné que le rattachement administratif de l'organisme chargé des enquêtes devrait être indépendant du ministère de la Sécurité publique et relever plutôt du ministre de la Justice. Comme le soulignait la Protectrice du citoyen, cela permettrait « d'assurer une plus grande distance à l'égard des services policiers et du ministre responsable de ceux-ci »¹⁵¹.

Sans en avoir fait une recommandation formelle jusqu'à maintenant, la Commission trouve en effet questionnant que le ministre seul responsable de charger le BEI d'une enquête sur la police soit le ministre responsable de la direction des affaires policières. Pour en revenir au critère d'impartialité précédemment cité, cela peut entretenir une crainte raisonnable de partialité. Une telle structure organisationnelle peut en outre susciter des doutes quant à l'indépendance du processus.

Stephen Lewis, chargé de conseiller le premier ministre de l'Ontario de l'époque, M. Bob Rae, sur les relations interraciales à la suite des émeutes de Los Angeles et de Toronto le remarquait notamment dans son rapport daté du 9 juin 1992. Relevant les principales difficultés rencontrées par l'UES depuis sa création deux ans plus tôt, M. Lewis recommandait entre autres que l'unité soit retirée de l'égide du ministère du Solliciteur général et transformée en un organisme indépendant qui rendra compte de ses activités au Procureur général et ministre de la Justice¹⁵². Le 29 septembre suivant, confirmant le statut indépendant de l'organisme, le Procureur général de l'Ontario annonçait que l'UES serait désormais sous sa responsabilité et non plus du ressort du ministère du Solliciteur général, maintenant le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels responsable des services policiers.

La Commission remarque par ailleurs que le fait de rattacher administrativement le BEI au ministère de la Justice permettrait de faciliter les liens entre celui-ci et le DPCP. C'est en effet

¹⁵¹ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières sur le Projet de loi n° 46, Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, 27 février 2012, [En ligne].
http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/Memoire_projet_de_loi/2012/2012-02-27_memoire_PL46.pdf (Consulté le 15 janvier 2013), p. 19.

¹⁵² S. LEWIS, préc., note 46, p. 9.

sous l'autorité générale du ministre de la Justice et Procureur général que ce dernier agit comme poursuivant public en matière criminelle et pénale¹⁵³ et décidera d'entreprendre ou non des poursuites sur la base des enquêtes du BEI.

Toujours en vue de susciter la confiance envers le BEI et d'assurer la crédibilité de celui-ci, la Commission recommande donc que l'article 289.3 introduit par le projet de loi soit modifié afin qu'il soit précisé que le bureau peut mener une enquête sur tout événement impliquant un agent de la paix, que ce soit à la demande du ministre responsable ou à l'initiative de son directeur. Rappelons d'ailleurs que c'est le cas dans la majorité des bureaux d'enquêtes institués ailleurs au Canada, soit en Ontario, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse.

De plus, la Commission recommande de modifier le projet de loi n° 12 en vue de prévoir que le BEI relève administrativement du ministre de la Justice, ce dernier étant responsable de l'application des dispositions de la *Loi sur la police* relatives aux « enquêtes indépendantes ».

3.2.2 Transparence

Dès 1988, le président du Comité des plaintes du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal soulignait les conséquences néfastes que peut provoquer l'absence de transparence marquant les dispositifs disciplinaires policiers devant le Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles :

« Ce n'est pas que le travail soit mal fait. Quand bien même vous auriez le meilleur système du monde, qu'on vous livrerait les meilleures statistiques, si le citoyen n'a pas confiance, on a un problème Monsieur le président. »¹⁵⁴

La Commission des plaintes du public contre la GRC abonde dans le même sens en soulignant que « le défaut des [enquêtes de la police sur la police] de produire des conclusions transparentes satisfaisantes s'est traduit par la perte de confiance du public à l'égard [de ces enquêtes] et des processus d'examen des plaintes pris en charge par la police »¹⁵⁵.

¹⁵³ *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, L.R.Q., c. D-9.1.1, art. 1 al. 2.

¹⁵⁴ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 14, p. 277.

¹⁵⁵ COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, préc., note 30, p. 9.

Dans le cadre de ses commentaires sur le projet de loi n° 46, la Commission référait à la notion de transparence comme étant le degré d'information transmise au public. La Commission rappelait que la transparence se traduit également par « une attitude d'ouverture des personnes responsables des enquêtes sur leurs façons de faire »¹⁵⁶. Seul un processus d'enquête transparent permet à chacun d'en apprécier l'intégrité, la probité et l'efficacité. Il s'agit encore une fois de l'enjeu fondamental de la confiance de la population envers le mécanisme mis en place. L'absence de transparence mine la confiance et forme un terrain propice aux spéculations, fondées ou non, quant à la qualité des enquêtes.

La Commission rappelle que deux conditions doivent être réunies afin d'assurer la transparence du processus d'enquête en cause dans le projet de loi à l'étude. On doit ainsi garantir, d'une part, « le caractère permanent et public des règles applicables » et, d'autre part, « la motivation et la communication des décisions et des résultats [de l'enquête] »¹⁵⁷. La Cour d'appel de l'Ontario le confirme d'ailleurs dans le passage précédemment cité de l'arrêt *Schaeffer* : « to maintain and foster public confidence in the rule of law and the administration of justice by ensuring that when police actions result in the death of or serious injury to civilians, they are subject to an independent, impartial and effective investigation the conclusions of which are accessible and transparent. » [notre soulignement]¹⁵⁸

Le propos de la British Columbia Civil Liberties Association est au même effet :

« To be considered fair, an investigative system must be the one in which the biases of the investigator are minimized, and the public must have a right to know the fairness of the process used and the end result of that process. The result of an investigation and the decision whether to prosecute should be decisions that are subject to public scrutiny. »¹⁵⁹

Ajoutons que la notion de transparence implique par ailleurs qu'un soutien et un suivi adéquats soient effectués auprès des personnes civiles impliquées et de leur entourage¹⁶⁰, et ce, tout au

¹⁵⁶ PROTECTRICE DU CITOYEN, préc., note 25, p. 24.

¹⁵⁷ *Id.*, repris dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 41.

¹⁵⁸ *Schaeffer v. Ontario (Provincial Police)*, préc., note 142.

¹⁵⁹ BRITISH COLUMBIA CIVIL LIBERTIES ASSOCIATION, préc., note 48, p. 73.

¹⁶⁰ À l'instar de celui qui est déjà offert aux policiers impliqués dans de telles circonstances par leur employeur ou leur syndicat.

long du processus d'enquête, mais encore plus particulièrement lorsqu'est venu le moment d'expliquer les raisons qui ont motivé les décisions du directeur de l'enquête.

Au-delà de l'enquête, ce critère de transparence devrait également caractériser les décisions du DPCP relatives aux enquêtes du BEI et leurs motivations. Tel que la Commission l'a déjà souligné, sous réserve des règles judiciaires de publicité de la poursuite dans les cas où des accusations seraient portées, seule la communication des éléments factuels permettant de comprendre ce qui s'est passé, des faits saillants du processus d'enquête ayant été suivi puis des décisions prises et leur motivation, tant par le BEI que par les procureurs impliqués, est à même de rehausser la confiance de la population envers le processus.

Cela dit, les exigences relatives à la transparence du processus impliquent le respect du caractère confidentiel des éléments d'enquête, de la sensibilité des communications relatives aux éléments de preuve dans les cas où il y a dépôt d'accusations notamment eu égard aux principes d'équité procédurale, de la nécessaire protection des renseignements personnels¹⁶¹ et des dispositions particulières relatives au système de justice pénale pour les adolescents¹⁶². Ces différents éléments viendront inévitablement moduler la mise en œuvre des conditions relatives à la transparence, et ce, à chaque étape du processus, du déclenchement de l'enquête jusqu'aux conclusions du DPCP et au travail du poursuivant le cas échéant.

Appliquant ces principes au projet de loi n° 12, il convient d'abord de noter que le caractère permanent et public des règles applicables de même que la motivation et la communication des décisions et des résultats seront renforcés par les amendements précédemment proposés eu égard à l'impartialité et l'indépendance du mécanisme d'enquête. Les mesures exposées dans les sous-sections suivantes devraient néanmoins être prévues en vue d'assurer encore plus spécifiquement la réalisation des deux conditions précitées relativement à la transparence du processus.

¹⁶¹ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1.

¹⁶² *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, c. 1.

A *Rapports et recommandations*

Dès que le ministre charge le BEI de mener une enquête en vertu des articles 289.2 et 289.3 introduits par le projet de loi, le directeur du bureau devait avoir l'obligation d'en aviser le public. Un tel amendement permettrait simplement de rendre obligatoire la pratique qui existe déjà au sein du ministère de la Sécurité publique lorsqu'il y a déclenchement d'une enquête dite indépendante en vertu de l'actuelle politique ministérielle. Le deuxième alinéa de l'article 289.2 et l'article 289.3 devraient donc être modifiés en conséquence et préciser cette obligation.

Ensuite vient l'étape de l'enquête comme telle et la Commission comprend que plusieurs facteurs peuvent faire en sorte qu'il soit alors préférable que les représentants du Bureau attendent la fin de celle-ci avant d'en publiciser les grandes lignes. Nous en revenons encore une fois au nécessaire respect des règles relatives à la conservation de la preuve, à l'équité procédurale, à la protection des renseignements personnels et à la justice pénale pour adolescents. Toute déclaration publique que le BEI devrait ou souhaiterait faire dans le cadre d'une enquête devrait nécessairement être conforme à ces règles.

La Commission tient toutefois à rappeler l'importance des rapports rendus publics par le BEI, et ce, bien au-delà du rapport annuel de gestion qu'il devra produire au ministre en vertu de l'article 289.25 introduit par le projet de loi. En conséquence, cette disposition devrait également prévoir l'obligation pour le BEI de rendre public — à la fin de chaque enquête, une fois la décision de déposer ou non des accusations connue et en tenant compte des règles relatives à la preuve dans le cas où il y a poursuite — un rapport exposant et motivant ses conclusions, en plus de déposer annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur la tenue des enquêtes menées en cours d'année ainsi que sur les décisions prises en conséquence¹⁶³.

Il devrait d'ailleurs en être de même en ce qui concerne la décision du DPCP d'intenter ou non des poursuites sur la base de l'enquête du BEI. Tout en prenant acte du caractère indépendant du DPCP, la Commission soutient qu'il serait souhaitable qu'il rende public et, le cas échéant, explique sa décision de ne pas déposer d'accusation à la suite d'une enquête du BEI. À ce

¹⁶³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 116-117, recommandation n° 48.

propos, la Commission recommande que l'article 289.21 du projet de loi précise cette obligation.

Par ailleurs, toujours au chapitre de la transparence, la Commission souhaite souligner l'importance qu'elle accorde à l'article 289.24 du projet de loi en vertu duquel « le Bureau peut, en tout temps, donner au ministre des avis ou lui faire des recommandations sur tout sujet qu'il juge approprié et qui est en lien avec la réalisation de sa mission ».

La Commission estime de plus que la section *Dispositions financières, recommandations et rapport* du projet de loi devrait être bonifiée, notamment afin de permettre à la société québécoise de bénéficier de l'expertise que ne manquera pas de développer le BEI dans le cadre de son mandat, par exemple sur les bonnes pratiques policières relatives à celui-ci ou quant aux moyens de prévenir d'autres incidents visés par le projet de loi. À ce chapitre, la Commission recommande donc d'ajouter un article dans cette section du projet de loi en vue de permettre au BEI de transmettre de tels avis ou recommandations aux directeurs des services de police de la province, entre autres eu égard aux pratiques ou politiques de ces services de polices analysées dans le cadre d'une enquête. Le cas échéant, et après un délai permettant au directeur du service de police visé d'en prendre connaissance, le Bureau devrait avoir l'obligation de rendre ces avis et recommandations publics.

B Communication auprès de la victime, de ses proches ou des représentants

En outre, des mécanismes de communication devraient être prévus en vue de soutenir et de transmettre adéquatement les informations relatives à l'enquête à la victime, à ses proches ou à ses représentants. La Commission recommande ainsi d'ajouter les dispositions pertinentes à ce sujet dans la section *Dispositions financières, recommandations et rapport* du projet de loi n° 12. Une nouvelle disposition devrait notamment instituer au sein du BEI la fonction d'agent de soutien auprès des personnes civiles touchées par l'incident — la victime, ses proches ou des témoins civils de celui-ci. Ayant également un statut d'agent de la paix, cet agent de soutien

pourrait — un peu à l'image du *manager*, *affected persons* qui œuvre auprès de l'IIO en Colombie-Britannique¹⁶⁴, leur offrir le support nécessaire pendant l'enquête du BEI.

Une fois l'enquête terminée, ces nouveaux articles devraient également établir que cet agent ou un autre membre du BEI soit désigné afin de transmettre, à la victime, à ses proches ou à ses représentants les conclusions auxquelles le BEI en est arrivé. De même, dans la mesure où les limitations relatives à la transmission de l'information dans les cas où des accusations seront déposées le permettent, l'agent ou le membre du BEI désigné devrait leur remettre un compte rendu écrit de l'enquête.

Le DPCP devrait lui aussi avoir l'obligation de communiquer sa décision relative à d'éventuelles poursuites et les motivations menant à la décision de ne pas déposer d'accusation, à la victime, à ses proches ou à ses représentants, et ce, avant de les rendre publiques tel que la Commission l'a ci-haut recommandé.

3.2.3 Imputabilité

Enfin, le troisième critère permettant d'assurer la crédibilité d'un mécanisme d'enquête indépendante est l'imputabilité. En fait, plusieurs des personnes ayant participé à la consultation

¹⁶⁴ INDEPENDENT INVESTIGATIONS OFFICE, *Outreach, Affected Persons*, [En ligne]. <http://iiobc.ca/outreach/> (Consulté le 7 janvier 2013) :

« Given the serious and often traumatic nature of incidents investigated by the IIO, the Manager, Affected Persons provides support services to affected persons. The creation of this position is expected to contribute significantly to the ability of the IIO to respond meaningfully to the social needs of those persons impacted by IIO investigations. Affected persons include those who are deceased or who have experienced serious harm, the family members of those impacted, and others such as civilian witnesses who may have been present at a traumatic incident.

The Manager, Affected Persons liaises with investigators to see if she can be of assistance to affected families to support them through the investigative process. The central objective is to help persons impacted by an IIO investigation gain access to services such as counselling, support groups, financial assistance programs or referral into drug and alcohol programs.

The Manager, Affected Persons will become involved in an investigation when a need for her services is identified by investigators in consultation with the Executive Director, Public Accountability. The Manager will assess the needs of the affected person and if required : provide immediate critical incident debriefing, refer them to a range of services such as short-term crisis and grief counseling, assist them through the investigative process, relay questions and answers to and from the investigators that are not case-related.

This assistance is expected to improve the affected person's ability to participate in investigations, while also allowing investigators to be fully dedicated to gathering investigative evidence and facts. [...] »

sur le profilage racial et ses conséquences nous l'ont rappelé, l'obligation de rendre compte demeure une façon d'assurer la légitimité des enquêtes¹⁶⁵.

Dans le présent contexte, cette notion d'imputabilité implique, d'une part, que le BEI rende compte de la façon dont l'enquête a été effectuée et des résultats obtenus au ministère qui en est responsable puis, d'autre part, que ce dernier rende compte à l'Assemblée nationale. L'objectif est alors « 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 besoin. »¹⁶⁶ Alors que la transparence abordée précédemment suppose la publicité de l'information pertinente en temps opportun, l'imputabilité découle des mécanismes qui permettent à ceux et celles qui reçoivent celle-ci de réagir, de souligner les points positifs comme les points négatifs et de faire les suggestions appropriées.

Afin de satisfaire au critère d'imputabilité, les processus d'enquête en cours doivent être documentés, tout comme les résultats obtenus, et rendus publics. Au-delà de la recommandation de la Commission de rendre publics les rapports et décisions du BEI en lien avec le principe de transparence exposé précédemment, il importera en outre de prendre acte des manquements soulevés par ces rapports en adoptant les mesures qui s'imposent. Il conviendrait également de se doter des mécanismes permettant au BEI de se voir suggérer des mesures correctives eu égard à ses pratiques et d'en prendre acte le cas échéant.

À ce chapitre, la Commission recommandait notamment la réalisation d'un bilan périodique de l'implantation du mécanisme d'enquête, et ce, quel que soit le mécanisme retenu. La Commission accueille donc positivement l'article 9 du projet de loi en vertu duquel le Bureau des enquêtes indépendantes doit, au plus tard trois ans suivant la fin d'une première enquête, faire rapport au ministre sur l'application des modifications apportées à la *Loi sur la police*, rapport que le ministre devrait déposer à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant sa réception ou la reprise des travaux. Cela dit, la Commission estime que l'exercice serait plus profitable s'il était suivi d'une étude dudit rapport en commission parlementaire. De plus, l'article 9 du projet de loi devrait prévoir la préparation périodique d'un tel rapport, toujours avec

¹⁶⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 58.

¹⁶⁶ *Id.*, p. 40.

étude en commission parlementaire, au plus tard chaque cinq ans après la production du premier.

CONCLUSION

La Commission s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur la nécessité de revoir la procédure d'enquête prévue à ce jour en vertu de la politique ministérielle Pratique policière 2.3.12. et de mettre en place un bureau d'enquête composé de civils chargés d'enquêter sur les incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès, une blessure par arme à feu ou une blessure grave. La Commission maintient que les modalités de mise en œuvre d'un tel bureau doivent répondre aux critères d'indépendance, de transparence et d'imputabilité. Ces trois principes sont les garanties minimales qui permettront de mettre fin à la pratique des « enquêtes de la police sur la police », une réponse pour le moins inadéquate à des situations qui à plusieurs égards, peuvent constituer une atteinte aux droits garantis par les articles 1, 4, 10, 25 et 26 de la Charte. Il convient de le rappeler, ces principes d'indépendance, de transparence et d'imputabilité sont les seuls à même d'assurer la crédibilité du modèle et de susciter la confiance de la population, un enjeu de taille dans le présent débat.

Un bref portrait des mécanismes d'enquêtes indépendantes mis en place ailleurs au Canada dans les dernières décennies suffit d'ailleurs pour conclure que les recommandations de la Commission s'inscrivent dans une tendance claire. Différents modèles ont été institués et, certes, ils ne se situent pas tous au même endroit sur le continuum allant de la dépendance à l'indépendance, mais au-delà des distinctions tous constituent un bureau ayant un mandat exclusif et qui repose, au moins en partie, sur une expertise civile. Aucun modèle existant n'est parfait, mais plusieurs comportent des caractéristiques dont il convient de s'inspirer en vue de définir un modèle qui réponde aux trois principes de bases précités.

À la lumière de l'ensemble de ces considérations, la Commission tient à souligner l'importance des avancées législatives que présente le projet de loi n° 12. Elle souhaite notamment saluer l'institution d'un Bureau des enquêtes indépendantes qui répond, à tout le moins en partie, aux recommandations portées par la Commission.

Certaines modifications devront toutefois être apportées au projet de loi n° 12 de façon à ce que le mécanisme d'enquêtes indépendantes mis en place réponde aux critères d'indépendance, de transparence et d'imputabilité. En se fondant sur l'ensemble des considérations formulées dans le cadre des présents commentaires, la Commission recommande ainsi que les amendements suivants soient apportés au projet de loi étudié.

Sur le plan de l'impartialité et l'indépendance :

- que soient ajoutés à l'article 289.1 prévu par le projet de loi les termes « ou allègue avoir subi une agression sexuelle » avant « , lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police »;
- que l'article 289.2 introduit par le projet de loi soit révisé de façon à ce que le directeur du Bureau puisse recevoir un signalement, non pas seulement du ministre, mais de toute personne ayant eu connaissance « qu'une personne, autre qu'un policier en devoir, est décédée, a été blessée gravement ou a été blessée par une arme à feu » dans les circonstances visées par le projet de loi;
- de modifier l'article 289.3 introduit par le projet de loi afin d'y préciser que le bureau peut également mener une enquête sur tout événement impliquant un agent de la paix sur l'initiative de son directeur;
- que l'article 289.4 proposé par le projet de loi soit modifié en vue de remplacer les termes « peut » par les termes « doit »;
- de modifier les articles 289.5 et 289.11 introduits par le projet de loi de façon à y inscrire que les enquêteurs du BEI doivent, pour la majorité, n'avoir jamais été à l'emploi d'un service de police et que cette équipe d'enquêteurs civils peut, au besoin, s'adjoindre d'ex-policiers à la condition que ceux-ci demeurent minoritaires en nombre et qu'ils n'aient pas été à l'emploi d'un service de police depuis au moins 5 ans;
- que ce même article 289.11 soit modifié afin qu'il y soit précisé que les modalités et critères de sélection des enquêteurs doivent notamment favoriser l'équilibre homme-femme et la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise;
- que l'article 289.19 introduit par le projet de loi soit amendé de façon à rendre clair qu'un enquêteur du BEI ne pourra être impliqué dans une enquête, et ce, que ce soit à titre d'enquêteur principal ou à un autre titre, lorsque celle-ci concerne un corps de police duquel il a déjà été membre ou employé;

- que le règlement prévu à l'article 289.4 introduit par le projet de loi précise notamment :
 - une définition de la notion de « blessure grave »;
 - une définition des termes « policier témoin » et « policier impliqué »;
 - les obligations incombant aux policiers impliqués et témoins de l'incident visé, notamment eu égard à la préservation de l'intégrité de la preuve et de la scène de l'événement jusqu'à l'arrivée des enquêteurs et enquêtrices du BEI, à l'interdiction de communiquer entre eux avant d'avoir rencontré ces derniers, à l'obligation de remettre leur rapport sur l'incident avant la fin de leur quart de travail et de rencontrer les enquêteurs du BEI à leur demande;
 - les obligations du directeur du service de police impliqué quant à la sécurisation et la préservation des lieux de même que par rapport à l'isolement des policiers impliqués et témoins;
 - l'obligation des enquêteurs et enquêtrices du BEI d'interroger les policiers impliqués (témoin ou suspect) dès que possible et dans un délai ne dépassant pas 24 heures après l'incident;
 - les sanctions disciplinaires et pénales prévues en cas de non-respect de ces obligations;
- que les projets de règlement prévus aux articles 289.4, 289.11 et 289.14 introduits par le projet de loi que les projets de règlement prévus aux articles 289.4, 289.11 et 289.14 introduits par le projet de loi fassent l'objet de consultations publiques;
- de modifier le projet de loi afin que le BEI relève administrativement du ministre de la Justice, ce dernier étant responsable de l'application des dispositions de la *Loi sur la police* relatives aux « enquêtes indépendantes ».

Sur le plan de la transparence :

- de modifier le deuxième alinéa de l'article 289.2 et l'article 289.3 introduits par le projet de loi afin de prévoir l'obligation pour le BEI de rendre public le fait que le ministre responsable de la loi ait chargé l'organisme d'une nouvelle enquête;
- d'ajouter une disposition à la suite de l'article 289.24 introduit par le projet de loi afin de permettre au BEI de transmettre les recommandations ou les avis jugés pertinents aux directeurs des services de police de la province, par exemple, eu égard aux pratiques ou

politiques de ces services de polices analysées dans le cadre d'une enquête, puis d'obliger le BEI à les rendre publics le cas échéant;

- que l'article 289.25 proposé par le projet de loi prévoit l'obligation pour le BEI de rendre public, à la fin de chaque enquête et une fois la décision du DPCP de déposer ou non des accusations connue — en tenant compte des règles relatives à la preuve dans le cas où il y a poursuite — un rapport exposant et motivant ses conclusions, en plus de déposer annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur la tenue des enquêtes menées en cours d'année ainsi que sur les décisions prises en conséquence;
- que le projet de loi institue au sein du BEI le poste d'agent de soutien aux personnes civiles touchées par l'incident, ayant le statut d'agent de la paix et qui aurait pour mandat de leur offrir le support nécessaire pendant l'enquête;
- que le projet de loi établisse que cet agent de soutien ou un autre membre du BEI soit désigné afin de transmettre, à la victime, à ses proches ou à ses représentants les conclusions auxquelles le BEI en est arrivé;
- que, en tenant compte des limitations relatives à la transmission de l'information dans les cas où des accusations seront déposées, cet agent de soutien ou un autre membre du BEI ait également l'obligation de remettre un compte rendu de l'enquête à la victime, à ses proches ou à ses représentants;
- que l'article 289.21 introduit par le projet de loi précise que, dans chaque cas, le DPCP ait l'obligation de communiquer sa décision relative au dépôt ou non d'accusation à la suite d'une enquête du BEI et de rendre compte publiquement des motivations de celle-ci après en avoir avisé la victime, ses proches ou ses représentants, lorsqu'aucune poursuite n'est intentée.

Et, enfin, sur le plan de l'imputabilité :

- que l'article 9 du projet de loi soit modifié de façon à ce que le dépôt du rapport du BEI qui y est prévu soit suivi d'une étude de celui-ci en commission parlementaire;
- que ce même article 9 soit modifié en vue de rendre obligatoire la préparation périodique du rapport qui y est visé, toujours avec étude en commission parlementaire, au plus tard chaque cinq ans après la production du premier.