

# Commentaires sur le Projet de règlement sur le déroulement des enquêtes indépendantes

Présentés par

l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec,  
la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec et  
la Fraternité des policiers de Montréal



Août 2015

Madame Lise Thériault  
Ministre  
Ministère de la Sécurité publique  
Tour des Laurentides, 5<sup>ième</sup> étage  
2525, boulevard Laurier  
Québec (Qc), G1V 2L2

Madame,

L'Association des policières et policiers provinciaux du Québec, la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec et la Fraternité des policiers et policières de Montréal s'unissent dans la présentation de leurs commentaires sur le projet de règlement sur le déroulement des enquêtes dont sera chargé le Bureau des enquêtes indépendantes. C'est ainsi l'ensemble des policiers du Québec qui, d'une seule voix, vous portent leurs observations; voici comment elles s'expriment :

Dans un premier temps, nous désirons vous faire part des suggestions suivantes relatives aux droits et obligations de celui que le projet de règlement qualifie de « policier impliqué ». À notre avis, celui qui se verra attribuer un tel statut par les enquêteurs du BEI ne sera, en réalité, que le sujet principal d'une enquête criminelle. En effet, il nous apparaît évident que l'objet et la teneur de l'enquête dont sera chargé le BEI ne sont pas de déterminer si les agissements du policier visé sont en violation des dispositions du *Code de déontologie des policiers du Québec* ou encore de normes de conduite stipulées dans un règlement disciplinaire d'une organisation policière particulière. Au vrai, comme le prévoit le texte de loi, « *une fois l'enquête ...complétée, le directeur du Bureau transmet[tra] le dossier d'enquête au directeur des poursuites criminelles et pénales...* » et ce, dans le seul but de déterminer si des accusations criminelles seront déposées contre le policier sujet de l'enquête du BEI.

Or, voici qu'on requiert des policiers qu'ils remettent directement aux enquêteurs du BEI les comptes rendus qu'ils auront rédigés conformément à l'obligation qui leur en est faite. En ce qui concerne le policier qui se sera vu attribuer le statut de témoin, l'exigence ne pose pas de problème. Cependant, — et c'est ce qui étonne le plus dans le projet — la

même obligation est faite au policier « impliqué » au sens où on l'entend dans le règlement. Cette contrainte, il n'y a pas d'autre mot, anormale et démesurée est exorbitante de tous les précédents réglementaires en semblable matière et va à l'encontre des garanties contre l'auto-incrimination de toutes sources confondues. Dans l'ensemble canadien, aucune autre législation ni autre réglementation ne prévoient que le rédacteur d'un rapport de police doive risquer de s'incriminer en communiquant son compte rendu à des enquêteurs qui, agents de la paix, mènent une enquête de nature criminelle. Ce diktat proposé à l'autorité réglementaire par les scripteurs du projet ne tient pas compte du statut singulier du policier « impliqué » et de la difficulté de concilier, d'une part, les exigences de son obligation de rendre compte et, d'autre part, l'exercice de ses droits les plus fondamentaux. Il se dégage de cette nouvelle obligation faite aux policiers une dissonance dangereuse entre les principes les plus essentiels et la mise en œuvre des enquêtes du BEI telle qu'on l'envisage.

Nous avons depuis toujours, dans un esprit d'ouverture et de participation, collaboré aux travaux qui ont mené à l'adoption de la Loi et à l'élaboration du projet de règlement; c'est dans cette même perspective que nous nous voyons aujourd'hui contraints de vous signaler que le maintien de cette exigence nous mènera inévitablement devant les tribunaux.

De surcroît, le troisième paragraphe de l'article premier du projet de règlement formule une nouvelle obligation pour les policiers, soit celle de la rencontre avec les enquêteurs du BEI; encore une fois, notre souci va d'abord au policier « impliqué ». Dans la logique de ce qui précède, nous objectons à cette contrainte qui lui est faite tout le corpus législatif et jurisprudentiel qui constate les droits constitutionnels qui le protègent contre l'auto-incrimination. Là encore le régime réglementaire proposé va-t-il à l'encontre de tout ce qui existe en semblable matière dans l'ensemble canadien où il n'existe pas de pareils mandements.

Dans cette logique, il vous est affirmé que le respect des droits fondamentaux du policier sujet de l'enquête du BEI ne saurait souffrir d'amoindrissement ni de dévalorisation. Pour

ces motifs, nous vous prions instamment de modifier le texte réglementaire sur le déroulement des enquêtes du BEI pour éviter de porter atteinte aux droits fondamentaux de ce policier, ce qui nous semble actuellement inéluctable, considérant le libellé des dispositions du projet publié à la mi-juillet.

Il ne s'agit pas en l'espèce d'une proposition visant à contourner l'obligation traditionnelle du policier de rendre compte de ses activités lorsqu'il est en fonction. Bien au contraire, nous croyons qu'il est possible de modifier le texte réglementaire afin de permettre au sujet de l'enquête de respecter son devoir d'informer son supérieur de la teneur de ses activités dans l'exercice de ses fonctions tout en évitant de mettre en péril ses droits fondamentaux dans le contexte particulier d'une enquête du BEI. Pour ce faire, nous vous suggérons de vous inspirer du mode de fonctionnement de l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario (en anglais, Special Investigations Unit) qui nous semble beaucoup plus équilibré dans sa formulation et dans son application que le projet publié dans la Gazette officielle du Québec. En effet, le régime ontarien prévoit que le policier sujet de l'enquête de l'UES, que l'on qualifie également d'agent « impliqué » par opposition à celui ayant le statut de « témoin », peut rencontrer les enquêteurs de l'UES, **s'il le désire** seulement. Comme le précise l'avocat Ian D. Scott qui fut, faut-il le préciser, directeur de cet organisme<sup>1</sup> et ce, jusqu'à tout récemment :

« Involved officers are divided into two categories: witness officers and subject officers. The former have a duty to provide their notes and answer all questions posed by an SIU investigator. **Subject officers have no similar duty and do not have to provide their notes to the SIU or submit to an interview, unless they choose to do so voluntarily.** »<sup>2</sup>

Qui plus est, selon nos informations, lorsque le policier « impliqué » de l'Ontario décide volontairement de rencontrer les enquêteurs de l'UES pour répondre à leurs questions, il appert que ceux-ci vont systématiquement :

---

<sup>1</sup> Ancien procureur de la Couronne, M<sup>e</sup> Scott fut le directeur du SIU du mois d'octobre 2008 au mois d'octobre 2013. Depuis la mise sur pied de cet organisme en 1990, personne n'a occupé cette fonction pendant aussi longtemps. De nos jours, Ian Scott enseigne à la faculté de droit de l'université de Western Ontario.

<sup>2</sup> « Oversight Overview » dans Ian D. Scott, dir., *Issues in Civilian Oversight of Policing in Canada*, Toronto, Canada Law Book, 2014, [Scott, dir.] page 29. Nos caractères gras et nos soulignés.

- 1) aviser ce policier qu'il fait l'objet d'une enquête criminelle;
- 2) lui faire les mises en garde usuelles;

Par ailleurs, le policier sujet de l'enquête se conforme à son obligation de rendre compte de ses activités en ce qu'il est tenu de remettre des notes complètes sur l'incident à son chef de police plutôt qu'à un enquêteur de l'UES. De plus, il est stipulé que l'organisation policière n'a pas le pouvoir de remettre ce compte rendu aux enquêteurs de l'UES<sup>3</sup>. Encore une fois, pour citer celui qui a occupé la fonction de directeur de l'UES pendant la période la plus longue depuis sa mise sur pied en 1990 : « The regulation does not permit the SIU **to compel** a statement from a subject officer. »<sup>4</sup>. En d'autres mots, il s'agit d'éviter de contraindre le policier sujet de l'enquête indépendante à soumettre un compte rendu aux enquêteurs mandatés pour effectuer ladite enquête au mépris de diverses dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des principes de la *common law*.

Comme le précisent les auteurs Pierre Béliveau et Martin Vauclair dans leur ouvrage sur le droit criminel :

« Cette absence de pouvoirs de coercition sur le citoyen, et sans doute également des motifs plus pratiques, ont incité le législateur à inclure, dans certaines lois, **des obligations de rendre compte**. Cela pose le problème de l'admissibilité dans un procès criminel de ces déclarations exigées par la loi. À titre d'exemples, citons le cas du prestataire d'assurance-chômage qui doit faire rapport de sa situation, du pêcheur qui doit enregistrer ses prises, **du policier qui doit rédiger un rapport d'activité**, de l'automobiliste qui doit se rapporter à un bureau gouvernemental en cas d'accident mortel ou de déclarations de la personne qui franchit la douane pour entrer au pays. **Dans plusieurs cas les tribunaux d'appel ont déclaré ces rapports inadmissibles** ».<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Voir article 9 du *Règlement de l'Ontario 267/10 sur la conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'unité des enquêtes spéciales*.

<sup>4</sup> Voir la note de bas de page 59 du chapitre 6 de Scott, dir. *supra* note 2. Nos caractères gras.

<sup>5</sup> Pierre Béliveau et Martin Vauclair, *Traité général de preuve et de procédure pénales*, 20<sup>e</sup> éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2013, pages 544-5. Voir également à cet effet, les décisions *R. c. Bergeron*, [1995] J.Q. n° 1750 (C.S.); *R. c. Côté*, 2006 QCCQ 13381; *R. c. Whyte*, [1999] 2 R.C.S. 417; *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154.

Le modèle ontarien de l'UES fut l'inspiration prépondérante de la réforme législative québécoise menant à la création du BEI<sup>6</sup>. Il nous semble qu'il est sage de s'inspirer, une fois de plus, de l'UES quant à la manière de mener les enquêtes criminelles concernant un décès ou une blessure grave à la suite d'une intervention policière. Voilà donc pourquoi nous vous proposons qu'il y a lieu de modifier le texte du projet de règlement en ce sens.

Ceci étant, si néanmoins la ministre souhaitait maintenir le cap en ce qui concerne ces rencontres, il nous apparaît que, puisqu'il s'agit clairement d'enquêtes de nature criminelle et que la désignation de policier « impliqué » n'est qu'un euphémisme utilisé pour éviter d'avoir à dire « suspect », il reviendrait minimalement aux enquêteurs du BEI d'avoir à informer le policier rencontré de ses droits constitutionnels y compris de son droit à l'avocat et au silence. Cette suggestion n'a rien d'inusité puisqu'elle n'est que la transposition de la mécanique de l'article 263 de la *Loi sur la police* à nos circonstances. Dans la foulée de ce qui précède, mais quant au policier témoin cette fois, la jurisprudence qui a interprété l'article 262 de la *Loi sur la police* a établi que ce dernier avait droit, lors des rencontres imposées, à la présence d'un avocat; nous arguons que la même logique devrait prévaloir dans notre situation et que la réglementation, toutes modulations faites, devrait prévoir ce droit. Référence est faite au paragraphe (1) de l'article 6 du *Règlement de l'Ontario 267/10*. De surcroît, l'entrevue ne devrait pas être enregistrée sur bande sonore ou vidéo sans le consentement de cet agent témoin (*Règlement de l'Ontario 267/10* paragraphe 8(4)).

Une autre difficulté qui nous semble importante de signaler à l'égard du texte publié le 15 juillet est le délai imposé aux policiers impliqués et témoins pour soumettre un compte rendu portant sur les faits survenus lors de l'événement. À notre humble avis, cette exigence nous semble irréaliste et ce, pour les raisons suivantes.

---

<sup>6</sup> André Fiset, « The Bureau des enquêtes indépendantes du Québec : A Long Time Coming », page 82 dans Scott, dir. *supra* note 2.

Il appert de la littérature pertinente en la matière qu'il est téméraire pour ne pas dire malheureusement irresponsable d'imposer un délai aussi bref pour soumettre un « compte rendu exact, détaillé et exhaustif » et ce, comme l'a déjà souligné l'APPQ dans un document de réflexion soumis au mois de juin 2014 à l'attention du ministère de la Sécurité publique du Québec. Nous désirons réitérer tous et chacun des arguments soumis dans ce document de réflexion, dont vous trouverez copie sous ce pli, pour souligner que les dispositions du projet de règlement relatives au délai pour soumettre un compte rendu devraient être carrément biffées.

Mais il y a plus. En ce qui a trait à l'obligation des policiers de soumettre un compte rendu dans le contexte d'un décès ou d'une blessure grave à la suite d'une intervention policière, nous sommes d'avis qu'il est souhaitable de :

« ...leur donner le temps de consulter les cartes d'appel, d'écouter les ondes radio, bref, de prendre connaissance de tous les éléments d'informations disponibles au service de police pour être en mesure de rendre compte adéquatement, et chronologiquement, de leurs activités de policiers. »<sup>7</sup>.

Compte tenu de l'organisation du travail au sein de certaines organisations policières, il va de soi que cela pourrait inévitablement avoir pour conséquence qu'il sera matériellement impossible de respecter le délai de 24 heures, à notre avis trop court, suggéré par le texte du projet. Mais nous croyons que, pour assurer la production d'un compte rendu qui serait non seulement détaillé et exhaustif mais surtout fidèle aux événements faisant l'objet de l'enquête du BEI, il y a lieu de reporter l'échéance pour le dépôt dudit compte rendu policier. Il n'en demeure pas moins que cette prolongation aura non seulement pour effet d'éviter des incohérences dans les rapports soumis mais de permettre aux enquêteurs du BEI de faire la lumière conformément à la réalité des circonstances visées par leur enquête. Pour ces motifs, nous vous demandons de biffer le délai de 24 heures pour la présentation du compte rendu policier.

---

<sup>7</sup> André Fiset, *Qui doit policer la police? Les enquêtes criminelles concernant un décès ou une blessure grave à la suite d'une intervention policière*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2011, page 114.

D'autre part, quelques commentaires, plus ponctuels ceux-là, méritent d'être ajoutés à nos observations pour les compléter :

Le premier « notamment » au paragraphe second de l'article premier nous apparaît superfétatoire et susceptible d'engendrer de la confusion chez ceux et celles qui chercheront à se conformer aux exigences du règlement. À notre avis, le syntagme « sans consultation et sans influence externe » cristallise de façon exhaustive les conclusions de la Cour suprême au chapitre du caractère indépendant essentiel à la rédaction du policier. Il est complet en lui-même, clair, bien compris de tous et il n'est nul besoin d'en diminuer l'intelligibilité par l'adjonction d'un mot qui suggère que d'autres considérations, sibyllines celles-là, devraient être prises en compte par le rédacteur au moment de s'exécuter. Dans une logique où la netteté et la simplicité devraient dominer, il est proposé de retirer ce mot du texte de l'article.

De plus, en ce qui concerne ce paragraphe second et la possibilité d'extension de délai qui y est incluse, nous proposons que le pouvoir de l'accorder ne soit pas l'apanage exclusif du directeur du Bureau. Il nous paraît que le directeur du corps de police impliqué, sûrement beaucoup près de la réalité et du déroulement des événements, devrait pouvoir jouir de la même autorité et accorder, au besoin, ce délai pour la remise du compte rendu.

Finalement, au sujet des comptes rendus, dans tous les cas de figure, copie du rapport du policier, peu importe le statut qu'on lui aura reconnu, devrait lui être remise pour qu'il puisse ainsi, si tel est son souhait, consulter de façon significative la personne de son choix. Référence est ici faite au paragraphe (3) de l'article 8 du *Règlement de l'Ontario 276/10*.

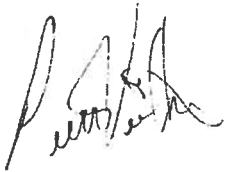
Quelques considérations additionnelles concernant d'autres dispositions du projet doivent aussi être abordées. Ainsi, le cinquième paragraphe de l'article premier prévoit que le policier doit rester disponible aux fins de l'enquête. Dans la mesure où les obligations des policiers lors d'une enquête indépendante, peu importe leur statut, sont précisées dans les



autres paragraphes de l'article, cette obligation, par ailleurs d'une imprécision énigmatique, semble, au mieux, faire double emploi avec ce qui est par ailleurs imposé. Au vrai, si le règlement précise obligations et délais pour s'exécuter, cette nouvelle contrainte ne peut rien signifier de plus et devrait être retirée du projet.

De même, et finalement, l'article sixième du projet aborde la question de l'avis fait au policier relativement à son statut au cours de l'enquête. Puisque la disposition semble s'inspirer de ce qui se fait ailleurs, notamment en Ontario, nous suggérons qu'à l'instar de l'article 10 du *Règlement de l'Ontario 276/10* l'avis se fasse par écrit pour éviter toute ambiguïté.

En terminant, nous tenons à vous remercier pour l'attention que vous porterez au présent document et nous vous prions de ne pas hésiter à nous contacter si vous avez des questions ou encore si vous désirez discuter de nos propositions de modifications au projet de règlement.



Pierre Veilleux  
Président de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec



Yves Francoeur  
Président de la Fraternité des policiers de Montréal



Danny Lopez  
Fédération des policiers et policières municipaux du Québec