

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT INTITULÉ
RÈGLEMENT SUR LA PROCÉDURE DE SÉLECTION ET SUR LA FORMATION
DES ENQUÊTEURS DU BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES**

Le 23 avril 2014

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 REMARQUE EU ÉGARD À LA DISPOSITION HABILITANTE 289.14 DE LA <i>LOI SUR LA POLICE</i>	3
2 L'ARTICLE 18.2 DE LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS	5
3 RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX MODALITÉS ET CRITÈRES DE SÉLECTION DES ENQUÊTEURS : LE CARACTÈRE REPRÉSENTATIF DE LA COMPOSITION DU BEI.....	7
4 RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA FORMATION DES MEMBRES DU BEI.....	10
4.1 L'importance d'une formation portant sur le respect des droits et libertés de la personne	10
4.2 La formation continue.....	13
CONCLUSION.....	15

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « la Commission ») a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après « la Charte »)¹. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*². Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*³. Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale⁴, 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 »⁵.

Conformément à ce mandat, la Commission a pris connaissance du projet de règlement intitulé *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* publié dans la *Gazette officielle du Québec* le 12 mars dernier⁶.

À maintes reprises, la Commission a eu l'occasion de se prononcer sur la procédure d'enquête mise en œuvre lorsqu'une personne, autre qu'un policier, décède, est blessée gravement ou est blessée par une arme à feu lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police⁷. Chaque fois, elle a préconisé l'institution d'un bureau d'enquête composé

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

² *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c. P-34.1.

³ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, L.R.Q., c. A-2.01.

⁴ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 58 al. 2.

⁵ *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6). Notons que l'article 56 al. 3 de la Charte prévoit que « dans la Charte, le mot "loi" inclut un règlement, un décret, une ordonnance ou un arrêté en conseil pris sous l'autorité d'une loi ».

⁶ *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* (projet), (2014)146 G.O. II, 979.

⁷ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, février 2013, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_pl12_enquetes_police.pdf; 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*, février 2012, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_pl46_enquetes_police.pdf; 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*, 2011, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Profilage_rapport_FR.pdf

d'enquêteurs civils et dont les modalités d'exercice répondent aux critères d'indépendance, de transparence et d'imputabilité.

Encore une fois, la Commission tient à souligner l'importance des avancées législatives que représente l'adoption du projet de loi n° 12 intitulé *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*⁸. Sans répondre à l'ensemble des recommandations formulées par la Commission⁹, le Bureau des enquêtes indépendantes (ci-après « le BEI ») sera à même de mettre fin à la pratique des « enquêtes de la police sur la police ».

La portée des enjeux en cause et l'expérience d'organismes semblables instaurés ailleurs dans le monde démontrent toutefois l'importance de l'encadrement législatif et réglementaire du BEI. Bien qu'il concerne l'Unité des enquêtes spéciales (ci-après « l'UES ») de l'Ontario, le jugement rendu en décembre dernier par la Cour suprême dans l'affaire *Wood c. Schaeffer*¹⁰ en est sans doute l'illustration la plus récente. Alors qu'elle avait à interpréter la portée du droit à l'avocat prévu au paragraphe 7(1) du règlement ontarien relatif à l'UES¹¹ la Cour suprême, à l'instar de la Cour d'appel de l'Ontario qui l'avait fait avant elle¹², écrit notamment que « son cadre réglementaire vise à assurer à l'UES la capacité de mener ses enquêtes de manière indépendante et transparente »¹³.

Il devrait en être de même en ce qui concerne le BEI. Les garanties procédurales entourant l'ensemble des aspects de la mise en œuvre de celui-ci doivent ainsi recevoir une attention particulière, tant à l'étape de leur élaboration qu'à celle de leur mise en application. C'est dans cette perspective et à la lumière de la Charte que la Commission a procédé à l'analyse du projet de règlement publié quant à la procédure de sélection et la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes. Les principales recommandations qui s'imposent à la suite de cette analyse sont de trois ordres. Elles ont trait :

⁸ *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, L.Q. 2013, c. 6; *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1, art. 289.1 à 289.27.

⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 7, p. 7.

¹⁰ *Wood c. Schaeffer*, [2013] 3 R.C.S. 1053.

¹¹ *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.

¹² *Schaeffer v. Ontario (Provincial Police)*, 2011 ONCA 716, par. 58.

¹³ *Wood c. Schaeffer*, préc., note 10, par. 44.

- 1) à l'application de l'article 18.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne* eu égard à l'article 5 du projet de règlement;
- 2) aux modalités de sélection des enquêteurs du BEI prévues aux articles 9 et 22 du projet de règlement;
- 3) et, enfin, à la formation des enquêteurs du BEI décrite au chapitre III du projet de règlement.

Ces recommandations sont explicitées dans les sections 2 à 4 du présent document.

Avant tout, une remarque s'impose toutefois quant à l'objet même du projet de règlement présenté et à sa conformité à la disposition habilitante 289.14 de la *Loi sur la police*.

1 REMARQUE EU ÉGARD À LA DISPOSITION HABILITANTE 289.14 DE LA LOI SUR LA POLICE

Nous le disions en introduction, la Commission a insisté à plusieurs reprises sur l'importance de définir avec rigueur et précision l'encadrement législatif et réglementaire devant guider la mise en œuvre du BEI.

Nous remarquons pourtant que le titre et l'article 1 du projet de règlement qui en expose l'objet ne traitent de la formation qu'eu égard aux enquêteurs du BEI. Ainsi, cette disposition établit que :

« 1. Le présent règlement a pour objet d'établir la procédure de recrutement et de sélection des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes. Il vise également à déterminer la formation qui doit être suivie par les enquêteurs du Bureau. »¹⁴

Cela se reflète d'ailleurs au chapitre III du projet de règlement intitulé « Formation des enquêteurs ».

L'article 289.14 de la *Loi sur la police*, la disposition habilitante sur laquelle repose en l'espèce le pouvoir réglementaire du gouvernement quant à la formation, prescrit pourtant qu'« un règlement du gouvernement détermine la formation que doivent suivre les membres du Bureau »¹⁵.

¹⁴ [Notre soulignement].

¹⁵ *Loi sur la police*, préc., note 8, art. 289.14 [notre soulignement].

Or, l'article 289.5 de la même loi définit les membres du bureau comme étant : 1° un directeur; 2° un directeur adjoint et; 3° des enquêteurs.

Il est vrai que les dispositions 24 à 28 du projet de règlement portant sur la formation des enquêteurs ne concernent que peu ou pas les autres membres du BEI que sont le directeur et le directeur adjoint. Le législateur a néanmoins précisément prévu qu'un règlement du gouvernement devait déterminer la formation qu'ils doivent suivre. En fait, le législateur a clairement établi une distinction entre les enquêteurs et les membres du BEI. Il l'a fait notamment lorsqu'il prescrit à l'alinéa 289.11 al. 2 de la *Loi sur la police* qu'« un règlement du gouvernement établit les modalités et les critères de sélection des enquêteurs »¹⁶; alors que l'article 289.14 précité porte sur « la formation que doivent suivre les membres du Bureau »¹⁷.

Il convient de donner effet à cette distinction. Les règles du droit administratif sont claires à ce sujet : « la subordination du règlement à la loi s'exprime d'abord par l'assujettissement du règlement aux dispositions habilitantes de la loi-mère, quant [...] à son contenu et à ses effets »¹⁸. La Commission s'étonne donc du fait que le volet du projet de règlement portant sur la formation ne vise que les enquêteurs du BEI, passant sous silence la formation que doivent suivre les autres membres de celui-ci. Le cadre réglementaire concernant la sélection des enquêteurs et la formation préparé par le ministère de la Sécurité publique et déposé par le ministre de la Sécurité publique à la Commission des institutions dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi n° 12 prévoyait d'ailleurs que le volet « formation » vise tous les membres du BEI¹⁹ et que « des formations continues soient offertes au directeur, au directeur adjoint et aux enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes »²⁰.

¹⁶ *Loi sur la police*, préc., note 8, art. 289.11 al. 2 [notre soulignement].

¹⁷ *Id.*, art. 289.14 [notre soulignement].

¹⁸ Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 524.

¹⁹ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Cadre réglementaire concernant la sélection des enquêteurs et la formation*, Document déposé dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi n° 12 par la Commission des institutions, 16 avril 2013, p. 3, [En ligne].
<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CI/mandats/Mandat-22591/documents-deposes.html>

²⁰ *Id.*, p. 4.

Ainsi, tel que nous le verrons dans la quatrième partie du présent document, le volet formation visant tous les membres du BEI devrait notamment comprendre des obligations de formation continue ou encore d'une formation portant spécifiquement sur des enjeux précis liés à la mise en œuvre ou aux opérations du BEI tels que les droits et libertés de la personne ou encore le profilage discriminatoire.

2 L'ARTICLE 18.2 DE LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS

Inséré au chapitre des modalités et critères de sélection des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes, l'article 5 du projet de règlement dresse la liste des renseignements que la personne intéressée à soumettre sa candidature à cette fin doit fournir. Cette disposition prévoit notamment que :

« 5. La personne qui désire soumettre sa candidature transmet son curriculum vitae contenant les renseignements suivants :

[...]

7° le cas échéant, le fait d'avoir été déclarée coupable, en quelque lieu que ce soit, d'un acte ou d'une omission que le Code criminel (Lois révisées du Canada (1985), chapitre C-46) décrit comme une infraction, ou d'une des infractions visées à l'article 183 de ce Code, créées par l'une des lois qui y sont énumérées, ainsi que l'indication de l'acte, de l'omission ou de l'infraction en cause et de la peine imposée;

8° le cas échéant, le fait d'avoir été déclarée coupable d'une infraction pénale, ainsi que l'indication de l'infraction en cause et de la peine imposée, s'il est raisonnable de croire qu'une telle infraction est susceptible de mettre en doute l'intégrité ou l'impartialité du Bureau ou du candidat;

[...] »²¹

Or, l'article 18.2 de la Charte introduit une interdiction de discrimination fondée sur les antécédents judiciaires particulière au domaine de l'emploi. Cette disposition se lit comme suit :

« 18.2 Nul ne peut congédier, refuser d'embaucher ou autrement pénaliser dans le cadre de son emploi une personne du seul fait qu'elle a été déclarée coupable d'une infraction pénale ou criminelle, si cette infraction n'a aucun lien avec l'emploi ou si cette personne en a obtenu le pardon. »²²

Dans l'arrêt *Therrien (Re)*, la Cour suprême a dégagé les quatre conditions d'application de cette disposition, à savoir :

²¹ *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* (projet), préc., note 6, art. 5 (7), (8) et (9).

²² *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 18.2.

- a) un congédiement, un refus d'embauche ou une pénalité quelconque;
- b) décidé dans le cadre d'un emploi;
- c) du seul fait qu'une personne a été déclarée coupable d'une infraction pénale ou criminelle, et
- d) qu'il n'y ait aucun lien entre l'infraction et l'emploi ou que la personne en ait obtenu le pardon²³.

La Commission tient à rappeler que ces quatre conditions d'application s'appliquent en l'espèce et, qu'en ce sens, « chaque candidature doit faire l'objet d'une analyse fondée sur la nature des infractions, sur le risque de récidive, sur la nature des tâches [...] »²⁴. À ce sujet, la Commission a déjà maintes fois souligné que la fonction de policier, et peut-être plus encore celle d'enquêteur du BEI, doit inspirer une confiance sans réserve²⁵.

Plus spécifiquement, la Commission s'interroge néanmoins sur la prise en compte de la notion de pardon prévue dans le cadre de la quatrième condition précitée.

Ainsi, soulignons que l'article 18.2 implique un volet d'analyse distinct lié à l'obtention du pardon. Qu'un lien entre l'infraction en cause et l'emploi ait pu ou non être établi, l'obtention d'un pardon après avoir été reconnu coupable d'une infraction criminelle ou pénale doit être prise en compte.

La Cour suprême le confirme d'ailleurs on ne peut plus clairement dans l'arrêt *Maksteel* lorsqu'elle écrit que « si la personne a obtenu un pardon pour l'infraction commise, qu'il y ait ou non un lien entre celle-ci et l'emploi, la protection est absolue »²⁶. Encore récemment, le professeur Brunelle rappelait ce qui suit à ce propos :

²³ *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 140.

²⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La vérification policière des antécédents judiciaires auprès des personnes appelées à œuvrer auprès d'une clientèle vulnérable*, (Cat. 2.128.2.5), 29 janvier 1999, p. 20. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 33, Loi éliminant le placement syndical et visant le bon fonctionnement de l'industrie de la construction*, (Cat. 2.412.115), 2 novembre 2011, p. 10; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 86, Loi sur la police*, février 2000, p. 13; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Lignes directrices dans l'application de l'article 18.2*, mai 1988, p. 6.

²⁵ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 7, p. 7; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2012), préc., note 7, p. 6.

²⁶ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Maksteel Québec inc.*, [2003] 3 R.C.S. 228, par. 21.

« En dissociant, au moyen de la conjonction "ou", le volet relatif au "lien avec l'emploi" et le volet relatif au "pardon", le législateur indiquait clairement son intention de protéger, en termes absolus, les personnes réhabilitées par l'effet du pardon. »²⁷

La Cour suprême précise par ailleurs dans l'affaire *Montréal (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)* qu'il faut donner au terme pardon cité à l'article 18.2 une portée générale. Ainsi,

« Le législateur québécois n'a ni circonscrit ni limité dans le temps sa référence au droit fédéral sur le pardon. Son incorporation de ce concept dans la *Charte* doit être interprétée comme ayant pour objet le pardon selon l'état du droit au moment de l'utilisation du renvoi. Or, l'état actuel du droit fait de la réhabilitation administrative une forme de pardon. Le terme vise tant le pardon accordé par prérogative royale (art. 748 C. cr.) que la réhabilitation prévue par la [*Loi sur le casier judiciaire*]. »²⁸

La Commission recommande donc de revoir le libellé des paragraphes 5(7) et 5(8) afin d'y prévoir explicitement l'exception énoncée à l'article 18.2 de la Charte eu égard à l'obtention d'un pardon.

Recommandation 1 :

La Commission recommande de revoir le libellé du paragraphe 5(7) du projet de règlement présenté afin d'y ajouter *in fine* « sauf si elle a obtenu le pardon ».

Recommandation 2 :

La Commission recommande de revoir le libellé du paragraphe 5(8) du projet de règlement présenté afin d'y ajouter *in fine* « sauf si elle a obtenu le pardon ».

3 RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX MODALITÉS ET CRITÈRES DE SÉLECTION DES ENQUÊTEURS : LE CARACTÈRE REPRÉSENTATIF DE LA COMPOSITION DU BEI

En ce qui a trait aux considérations relatives aux modalités et critères de sélection des enquêteurs prévus au chapitre II du projet de règlement, la Commission tient principalement à

²⁷ Christian BRUNELLE, « La discrimination fondée sur les antécédents judiciaires : le principe de l'interprétation large sous les verrous? », (2012) 42 *R.D.U.S.* 13, par. 58.

²⁸ *Montréal (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, [2008] 2 R.C.S. 698, par. 14.

commenter les articles 9 et 22. Eu égard à la formation et au fonctionnement du comité de sélection, l'article 9 prévoit d'abord ce qui suit :

« 9. Le Comité analyse les dossiers des candidats et retient la candidature de ceux qui, à son avis, répondent aux conditions énoncées dans l'avis de recrutement, compte tenu notamment du nombre de postes à combler, du nombre de candidats et de l'obligation de favoriser la parité entre les enquêteurs n'ayant jamais été agents de la paix et ceux qui l'ont déjà été. »

Puis, l'article 22 prescrit ensuite que :

« 22. Lorsqu'un poste d'enquêteur est à combler, le directeur du Bureau recommande au gouvernement, à partir de la liste à jour des personnes déclarées aptes à exercer la fonction d'enquêteur du Bureau, la nomination d'une personne qui y est inscrite en favorisant la parité entre les personnes n'ayant jamais été agents de la paix et celles qui l'ont déjà été. »

Dans le cadre de son analyse du projet de loi n° 12 précité, la Commission avait recommandé que l'article 289.11 soit amendé 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 québécoise²⁹.

Dès 1988, le Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles présidé par M^e Jacques Bellemare rappelait que les programmes d'accès à l'égalité permettent « non seulement de corriger une situation d'inégalité vécue par certains groupes (accès à l'égalité en emploi), mais aussi d'assurer une meilleure accessibilité et une efficacité accrue aux organismes dispensateurs de services publics, en l'occurrence la police (accès à l'égalité dans les services) »³⁰. Le Comité ajoutait qu'en ce qui a trait à cette efficacité accrue des services, les programmes d'accès à l'égalité remplissent une fonction tant « instrumentale » (rendre les

²⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 7, p. 33; voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2012), note 7 et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 7, recommandations 2 et 48.

³⁰ 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. 200.

services plus appropriés) que « symbolique », en ce qu'ils permettent aux individus de mieux se reconnaître dans les services offerts³¹.

Si les recommandations de ce comité relatives à l'augmentation du nombre de policiers issus de minorités ethniques et visibles concernaient l'efficacité des services de police et leur capacité à répondre « aux besoins des différentes communautés qui forment la population »³², les mêmes considérations valent pour le BEI. En effet, étant donné les enjeux liés à la confiance de la population envers la fonction policière qui ont présidé à sa mise sur pied, des mesures d'accès à l'égalité s'avéreront nécessaires dans la mise en œuvre du BEI et le bon déroulement de ses opérations, et ce, tant dans leur fonction « instrumentale » que « symbolique ».

Le rapport du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers le confirmait également en faisant la recommandation suivante :

« Considérant le caractère toujours actuel et pertinent des recommandations formulées antérieurement sur les questions de représentativité des communautés culturelles et des minorités visibles au sein des organisations policières;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que le gouvernement du Québec favorise la représentation de l'équilibre homme-femme et de la diversité ethnoculturelle québécoise parmi les personnes chargées de réaliser, de surveiller et de superviser les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers qui entraînent un décès, des blessures graves ou encore une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu ou d'un dispositif à impulsion électrique, que ce soit à la suite d'une intervention policière ou d'une détention. »³³

La Commission recommande donc qu'en vertu de l'article 9 du projet de règlement étudié, le comité de sélection chargé d'analyser les dossiers des candidats et candidates aux postes d'enquêteurs du BEI, retienne la candidature de ceux et celles qui répondent aux conditions prescrites, compte tenu notamment de l'importance de favoriser la parité entre les femmes et les hommes et la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise. Il devrait également

³¹ *Id.*

³² *Id.*, p. 139 et 203.

³³ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers. Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*, février 2010, p. 34-35.

en être de même quant aux responsabilités du directeur du BEI prescrites en vertu de l'article 22 du projet de règlement.

Recommandation 3 :

La Commission recommande de modifier l'article 9 du projet de règlement afin d'y ajouter la phrase suivante à la fin du texte actuel : « Cette sélection doit également viser la parité entre les femmes et les hommes ainsi que la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise ».

Recommandation 4 :

La Commission recommande d'ajouter les mots qui suivent à la fin de l'article 22 du projet de règlement : « de même que la parité entre les - femmes et les hommes ainsi que la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise ».

4 RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA FORMATION DES MEMBRES DU BEI

Nous avons abordé le volet formation du projet de règlement dans le cadre de la première partie du présent document en ce qui a trait au pouvoir réglementaire conféré au gouvernement à ce sujet par l'article 289.14 de la *Loi sur la police*. Au-delà de ces considérations de droit administratif, la Commission souhaite formuler certaines recommandations plus spécifiques quant au contenu de la formation prévue pour les membres du BEI.

4.1 L'importance d'une formation portant sur le respect des droits et libertés de la personne

La portée des enjeux liés au respect des droits et libertés de la personne dans la mise en œuvre et le déroulement des opérations du BEI n'est plus à démontrer. C'est d'ailleurs en se fondant sur la Charte que la Commission a analysé le projet de loi n°12 précité. Nous nous étions alors attardés aux événements et situations susceptibles de faire l'objet d'une enquête du BEI sous l'angle du droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité, du droit à la sauvegarde de sa dignité, des droits judiciaires de même que du droit à l'égalité et à la non-discrimination, tous garantis par la Charte.

La nécessité d'adapter la formation des policiers et policières afin d'y inclure un volet spécifiquement dédié à l'un ou l'autre des aspects de l'étude des droits de la personne a par ailleurs déjà fait couler beaucoup d'encre. Encore récemment, le rapport d'enquête du coroner

André Perreault sur les causes et circonstances du décès de Fredy Villanueva recommandait notamment à l'École nationale de police de prévoir que le programme de formation inclue un volet dédié aux différents types de profilage³⁴.

Auparavant, la Commission avait elle aussi recommandé entre autres :

- « que soit prévue, dans les programmes de techniques policières et dans celui de l'École nationale de police du Québec, une formation en antiracisme assortie d'une évaluation formelle des acquis pour les futurs policiers; que les Villes et le ministère de la Sécurité publique mettent sur pied une démarche semblable pour les policiers en exercice »³⁵;
- de même « qu'une formation sur les sources sociales de l'itinérance et sur les risques de profilage qui pèsent sur les personnes itinérantes soit donnée au corps policier de la Ville de Montréal »³⁶;

Entre autres rapports rendus publics sur la question, il faudrait également citer le Rapport du Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques qui, dès 1988, recommandait « que la formation technique à laquelle se consacrera dorénavant l'Institut de police du Québec, en priorité, tienne systématiquement compte de la dimension interculturelle et raciale au niveau de l'intervention policière »³⁷.

Le rapport produit en 2006 par le professeur Wortley sur l'analyse des données de l'UES de l'Ontario soulignait également que l'idée d'intégrer un volet sur les relations « raciales » à la formation des policiers n'est pas nouvelle³⁸. Le professeur Wortley déplorait cependant que très peu de programmes de formation déployés dans cette perspective faisaient l'objet d'évaluation systématique et objective et qu'il était donc difficile de déterminer lesquels étaient efficaces et

³⁴ André PERREAULT, *Rapport d'enquête sur les causes et les circonstances du décès de Fredy Alberto Villanueva survenu à Montréal le 9 août 2008*, décembre 2013, p. 133.

³⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 7, p. 115.

³⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, (Cat. 2.120-8.61), novembre 2009, p. 42, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/itinérance_avis.pdf

³⁷ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 30, p. 237.

³⁸ Scot WORTLEY, *Police use of force in Ontario : An Examination of Data from the Special Investigations Unit*, Toronto, 2006, p. 74, [En ligne].
http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/projects/pdf/AfricanCanadianClinicIpperwashProject_SIUStudybyScotWortley.pdf

lesquels ne l'étaient pas³⁹. Il ajoutait qu'ainsi, « any new anti-racism initiatives should include an inventory of current race relations training programs along with a strong evaluation component »⁴⁰.

Ces recommandations devraient tout autant viser la formation des membres du BEI. Les enseignements tirés de l'expérience d'autres organismes semblables ailleurs au Canada tendent d'ailleurs à le démontrer⁴¹.

Ajoutons par ailleurs que le mandat du BEI eu égard aux blessures graves peut, dans certains cas, sous-tendre des exigences spécifiques en termes de formation dont il serait utile de tenir compte dans l'élaboration du projet de règlement étudié. La Commission estime, par exemple, nécessaire de prévoir une formation particulière quant aux méthodes d'enquêtes en matière d'agressions sexuelles⁴².

La Commission recommande donc que le chapitre III du projet de loi prévoie que la formation et la formation continue⁴³ des membres du BEI comprennent un volet spécifiquement dédié aux droits et libertés de la personne — notamment au droit à l'égalité, à l'interdiction de discrimination et aux profilages interdits — de même qu'aux méthodes d'enquêtes en matière d'agression sexuelle. La Commission recommande également que ces formations fassent l'objet d'évaluations systématiques et obligatoires.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ Outre le rapport du professeur Wortley précité, voir notamment à ce sujet : George W. ADAMS, *Rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales*, février 2003, p. 72, [En ligne]. http://www.siu.on.ca/pdfs/adams_report_ii_french.pdf; et 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, p. 96, [En ligne]. http://www.siu.on.ca/pdfs/the_adams_report_1998.pdf

⁴² Voir notamment à ce sujet : OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, *Une surveillance imperceptible. Enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales*, septembre 2008, p. 86, [En ligne]. <http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/siureportfr.pdf>

⁴³ Voir la section 4.2 du présent document.

Recommandation 5 :

La Commission recommande d'amender le chapitre III du projet de règlement relatif à la formation et à la formation continue des membres afin d'y prévoir un volet spécifiquement dédié aux droits et libertés de la personne, notamment au droit à l'égalité, à l'interdiction de discrimination et aux profilages interdits de même qu'aux méthodes d'enquêtes en matière d'agression sexuelle.

Recommandation 6:

La Commission recommande d'amender le chapitre III du projet de règlement afin d'y prévoir que la formation initiale et continue visant les membres du BEI fassent l'objet d'évaluations systématiques et obligatoires.

4.2 La formation continue

La Commission s'interroge par ailleurs sur le fait que le chapitre III du projet de règlement se limite à la formation initiale des enquêteurs du BEI. Qu'en est-il en effet de la formation continue de tous ses membres qui était prévue dans le cadre règlementaire préparé par le ministère de la Sécurité publique et déposé à la Commission des institutions dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi n° 12⁴⁴ et qui est à même d'assurer la crédibilité de leurs travaux, tant auprès des différents corps policiers que de l'ensemble de la population?

Dès 1996, le Groupe de travail chargé d'examiner les pratiques en matière d'enquêtes criminelles au sein des corps de police du Québec écrivait notamment que « la formation des enquêteurs n'est pas un investissement unique; elle s'inscrit dans un processus de mise à jour continue des connaissances techniques et juridiques »⁴⁵. Puis, ajoutait-on, « la mise à jour continue est la meilleure façon d'accroître la compétence des enquêteurs généralistes ainsi que celle des enquêteurs des escouades spécialisées »⁴⁶.

Il devrait en être de même pour les enquêteurs du BEI.

⁴⁴ Préc., note 19.

⁴⁵ GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'EXAMINER LES PRATIQUES EN MATIÈRE D'ENQUÊTES CRIMINELLES AU SEIN DES CORPS DE POLICE DU QUÉBEC, *Les pratiques en matière d'enquêtes criminelles au sein des corps de police du Québec*, ministère de la Sécurité publique, 1996, p. 218.

⁴⁶ *Id.*

Le *Rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales rédigé à l'intention du procureur général de l'Ontario* en 2003 démontre d'ailleurs qu'il s'agit là d'un enjeu sérieux. Ainsi, l'honorable George W. Adams y relate notamment que la formation continue des enquêteurs était un sujet auquel tant les associations de policiers que les associations communautaires « accordaient beaucoup d'importance » au moment du premier rapport d'étude qu'il a rendu en 1998⁴⁷. Malgré les avancées constatées cinq ans plus tard, l'auteur recommande néanmoins que « l'UES devrait disposer de ressources plus importantes lui permettant de mettre en place des programmes plus poussés de formation initiale et de formation continue des enquêteurs, y compris un contrôle indépendant par des pairs de ses méthodes d'enquêtes »⁴⁸.

Plus récemment, l'Independent Investigations Office, le Bureau des enquêtes indépendantes de la Colombie-Britannique, soulignait également ce qui suit dans le cadre de son premier rapport annuel :

« As a specialized investigative agency the IIO must maintain a training program to provide all investigators with opportunities to advance their skills in conducting complete, factual and accurate investigations in a timely manner. Professional development, basic core training, table-top exercises and ongoing specialized training are coordinated by a training coordinator assigned to the investigations section. »⁴⁹

La Commission est d'avis qu'il convient d'en tirer les leçons qui s'imposent et recommande que le projet de règlement soit amendé afin d'y prévoir les dispositions pertinentes relatives à l'obligation de formation continue des membres du BEI.

Recommandation 7 :

La Commission recommande d'amender le chapitre III du projet de règlement relatif à la formation afin d'y prévoir les dispositions pertinentes quant à la formation continue dont les membres du BEI devront bénéficier.

⁴⁷ G. W. ADAMS, préc., note 41, p. 71; voir également : G. W. ADAMS, préc., note 41 p. 96.

⁴⁸ *Id.* (2003), p. 70.

⁴⁹ INDEPENDANT INVESTIGATION OFFICE OF BRITISH-COLUMBIA, *Annual Report 2012-2013*, p. 22, [En ligne]. http://iiobc.ca/wp-content/uploads/2013/07/IIO_Annual_Report_2012-2013.pdf [notre soulignement].

CONCLUSION

Au moment d'analyser le projet de loi n° 12 venu modifier la *Loi sur la police* en vue d'instituer le BEI, la Commission a tenu à souligner l'importance des avancées législatives alors introduites. Les modalités de mise en œuvre du BEI doivent néanmoins répondre aux critères d'indépendance, de transparence et d'imputabilité afin d'assurer la crédibilité du modèle et susciter la confiance de la population.

C'est pourquoi la Commission a analysé avec intérêt le projet de règlement présenté eu égard à la sélection et la formation des enquêteurs du BEI. Le présent document relate les grandes lignes de cette analyse.

La Commission s'étonne d'abord du titre et de l'objet du projet de règlement présenté en ce qui a trait au volet « formation des enquêteurs ». En effet, l'article 289.14 de la *Loi sur la police* prévoit qu'« un règlement du gouvernement détermine la formation que doivent suivre les membres du Bureau ». Or, en vertu de l'article 289.5 de la même loi, ces membres sont les enquêteurs du BEI, mais également le directeur et le directeur adjoint de celui-ci.

Puis, les recommandations de la Commission portent plus spécifiquement sur 1) l'application de l'article 18.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne* eu égard à l'article 5 du projet de règlement; 2) les modalités de sélection des enquêteurs du BEI prévues aux articles 9 et 22 du projet de règlement; et 3) la formation des membres du BEI décrite au chapitre III du projet de règlement.