

DES RÈGLES DE FORMATION À REVOIR

L'importance de la formation des enquêteurs du BEI ne saurait être sous-estimée. La qualité de ses enquêtes est en effet étroitement liée à celle de la formation prodiguée à ses enquêteurs.

Lors des consultations particulières sur le projet de loi n° 12, les discussions sur la formation ont surtout portées sur le cas des enquêteurs civils sans passé policier qui seront éventuellement embauchés pour travailler au BEI.

M. Pierre Veilleux, président de l'Association des policiers provinciaux du Québec (APPQ), s'est permis d'exprimer ses doutes. « J'ai peine à m'imaginer comment on pourrait faire, avec une personne qui n'a jamais été policier, de le former en quelques mois¹ », a-t-il lancé en commission parlementaire.

De son côté, l'École nationale de police du Québec (ENPQ) s'est offerte pour élaborer « une formation qui les rendra aptes le premier jour de travail² ». L'ENPQ, faut-il le rappeler, détient le monopole sur la formation post-collégiale dispensée aux aspirants policiers québécois.

Durant son passage en commission parlementaire, M^{me} Marie Gagnon, directrice générale de l'ENPQ, a déclaré que l'itinéraire de formation des futurs enquêteurs du BEI « ne peut pas être le même³ » que celui suivi par les aspirants policiers. Dans ce dernier cas, le diplôme d'études collégiales en techniques policières, qui comprend 1 665 heures de formation policière, vient s'ajouter au Programme de formation initiale en patrouille-gendarmerie dispensée par l'ENPQ, d'une durée de 478 heures s'échelonnant sur 15 semaines.

Dans son mémoire, l'ENPQ parlait d'une « formation sur mesure⁴ » pour les futurs enquêteurs du BEI, mais qui s'inscrira « dans la continuité des règles de l'art québécoises définies pour les enquêteurs des corps de police⁵ » et qui devra aussi « tenir compte du profil de compétences minimales déjà stipulé dans le *Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police*⁶ ».

¹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 40^e législature, 1^{re} session, [En ligne], 12 mars 2013, vol. 43, n° 19, p. 56, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci-40-1/journal-debats/CI-130312.html> (Consulté le 16 mars 2020).

² *Ibid.*, p. 16.

³ *Ibid.*, p. 15.

⁴ ENPQ, *Mémoire de l'École nationale de police du Québec, présenté par Marie Gagnon, directrice générale. Commission des institutions. Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, [En ligne], 12 mars 2013, p. 9, http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.BII.DocumentGenerique_69971

⁵ *Op. cit.*

⁶ *Ibid.*, p. 8.

L'article 1 de ce règlement⁷ prévoit que l'exercice de la fonction d'enquêteur est conditionnel à la réussite du Programme de formation initiale en enquête policière, d'une durée de 285 heures. Toutefois, l'article 2 énonce des situations où le policier peut agir comme enquêteur, sous la supervision d'un policier enquêteur, avant même d'avoir complété cette formation⁸. De plus, l'article 3 mentionne que le policier exerçant une fonction d'enquêteur en date du 12 juillet 2006 « n'est pas soumis à l'obligation d'avoir réussi la formation ».

Force est donc de constater qu'il n'y a pas d'uniformité dans la formation que les enquêteurs policiers se voient prodigués.

M. Paulin Bureau, directeur de la formation policière à l'ENPQ, s'est par ailleurs dit d'avis que l'article 2 du règlement pourrait « aisément s'appliquer à l'équipe, à la future équipe d'enquêtes indépendantes », au sens où « les gens qui sont dans des processus de sélection et qui ont acquis la formation en droit pénal peuvent œuvrer avec un policier enquêteur reconnu, d'expérience »⁹.

M^{me} Gagnon a pour sa part insisté sur « l'importance de la supervision, du tutorat, du travail en collégialité entre des civils qui auront une qualification particulière, dont on aura défini la... définie, ainsi que des policiers en... des ex-policiers¹⁰ ».

Ce qui revient à dire que des enquêteurs civils du BEI se retrouveraient sous la supervision, pour ne pas dire la tutelle, d'ex-policiers.

Lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 12, le ministre de la Sécurité publique, M. Stéphane Bergeron, a formulé l'engagement suivant : « [O]n va s'assurer, effectivement, qu'on aura pris le temps et qu'on aura eu la formation requise pour faire en sorte qu'on ne puisse attaquer de quelque façon que ce soit la qualité des enquêteurs qui composeront le Bureau des enquêtes indépendantes¹¹ ».

Le ministre Bergeron a prononcé cette déclaration alors que la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale procédait à l'examen de l'article 289.14 du projet de loi n° 12, lequel s'énonce comme suit : « 289.14. Un règlement du gouvernement détermine la formation que doivent suivre les membres du Bureau ».

Il s'agit-là de la seule disposition du texte de loi traitant de la formation des enquêteurs du BEI.

Fait à noter, le « Cadre réglementaire concernant la sélection des enquêteurs et la formation¹² », déposé par le ministère de la Sécurité publique, le 16 avril 2013, s'est révélé être beaucoup plus étoffé que le *Projet de 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 2014.

⁷ *Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police*, chap. P-13-1, r. 3.

⁸ En autant que le policier ait débuté sa formation dans les 6 mois de son entrée en fonction et qu'il l'ait terminée au plus tard 30 mois après cette date. La disposition prévoit aussi que le directeur du corps policier peut permettre la prolongation de la durée de la formation.

⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *op. cit.*, 12 mars 2013, vol. 43, n° 19, p. 19.

¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹¹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 40^e législature, 1^{re} session, [En ligne], 24 avril 2013, vol. 43, n° 40, p. 10, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci-40-1/journal-debats/CI-130424.html> (Consulté le 16 mars 2020).

¹² MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Cadre réglementaire concernant le déroulement des enquêtes indépendantes*, [En ligne], http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.BII.DocumentGenerique_71063 (Consulté le 16 mars 2020).

En effet, le Cadre mentionnait certaines des matières sur laquelle la formation devra porter, incluant « la question de l'intervention auprès de personnes issues de minorités culturelles » et la santé mentale, ce qui, dans ce dernier cas, correspondait à des demandes formulées par la Ligue des droits et libertés¹³, le Barreau du Québec¹⁴ et l'Association des groupes d'intervention en défense des droits et santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)¹⁵. Or, le projet de règlement se montrait silencieux sur ce sujet.

Dans ses commentaires sur le projet de règlement, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) s'est par ailleurs montrée étonnée « du fait que le volet du projet de règlement portant sur la formation ne vise que les enquêteurs du BEI, passant sous silence la formation que doivent suivre les autres membres de celui-ci¹⁶ ». Elle rappelait que le Cadre réglementaire prévoyait plutôt que « des formations continues soient offertes au directeur, au directeur adjoint et aux enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes¹⁷ » alors que l'article 289.14 de la *Loi sur la police* porte sur « la formation que doivent suivre les membres du Bureau¹⁸ » (donc pas uniquement les enquêteurs).

Le projet de Règlement a été adopté par décret, sans aucune modification, le 18 juin 2014. Seulement 5 de ses 29 articles traitent de la formation. Fait à souligner, l'article 25 semble directement inspiré de l'article 2 du *Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police* puisqu'il énonce ce qui suit :

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

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

En effet, l'avis de recrutement diffusé en avril 2015 mentionne que ces candidats doivent « avoir une expérience minimale de 5 ans en matière d'enquête en crimes majeurs. L'expérience en matière d'enquêtes en crimes contre la personne est un atout.¹⁹ »

¹³ LDL, *Avoir le courage politique d'assurer des enquêtes indépendantes. Mémoire présenté à la Commission des institutions, Assemblée Nationale du Québec*, 12 mars 2013, p. 16.

¹⁴ Mélanie Beaudoin, « Enquêtes indépendantes. Transparence et rigueur », *Le Journal du Barreau*, vol. 45, no 4, avril 2013, p. 39.

¹⁵ AGIDD-SMQ, *L'éternel recommencement! Mémoire sur le projet de loi 12. Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, présenté à la Commission des institutions, 8 mars 2013, p. 7.

¹⁶ CDPDJ, *Commentaires sur le projet de règlement intitulé Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes*, [En ligne], 23 avril 2014, p. 4, http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/commentaires_bureau_enquetes_policiers_independantes.pdf (Consulté le 16 mars 2020).

¹⁷ 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. Cité par la CDPDJ, *op. cit.*

¹⁸ CDPDJ, *op. cit.*, p. 3.

¹⁹ BEI, *Appel de candidatures. Avis de recrutement des personnes aptes à être nommées à titre d'enquêteur*, concours BEI 004-06, [En ligne], p. 1, In CERP, P-871-43, p. 27-28, https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_depotes_a_la_Commission/P-871-43.pdf (Consulté le 16 mars 2020).

L'expérience minimale en matière d'enquête en crimes majeurs a par la suite été supprimée dans les deux avis de recrutement subséquents, diffusés en mai 2016 et en mars 2018, pour être remplacée par « une expérience minimale de 5 ans en matière d'enquêtes sur l'intégrité de la personne²⁰ ».

Quant aux conditions d'admission pour les candidats n'ayant jamais été policiers, elles sont demeurées inchangées dans les trois avis de recrutement, soit :

Détenir un diplôme universitaire de premier cycle dans une discipline pertinente à l'emploi, dont l'obtention requiert un minimum de 16 années d'études, ou compenser chaque année de scolarité manquante dans une discipline pertinente à l'emploi par une année d'expérience pertinente à la mission du BEI²¹.

D'une durée de 400 heures réparties sur 13 semaines²², la formation du personnel d'enquête du BEI a débuté le 11 janvier 2016 pour se terminer le 20 avril suivant. « Le programme de formation théorique d'une durée de 9 semaines comportait un volet méthodologique et des données juridiques, sociales, culturelles et policières²³ », lit-on dans le premier rapport annuel du BEI. À cela s'ajoutait « des activités d'intégration reposant sur des mises en situation » d'une durée de 4 semaines, lors desquelles « les enquêteurs ont alors dû appliquer les connaissances acquises pendant la formation théorique à la réalité sur le terrain »²⁴.

Toutefois, une formation non-prévue sur les enquêtes en matière de crimes sexuels est venue se greffer, du 25 avril au 20 mai 2016. « Même si cette formation n'était pas prévue, il m'est apparu au mois d'octobre, suite aux événements de Val-d'Or, que ce serait un dossier qui se serait retrouvé sur notre bureau²⁵ », d'expliquer Madeleine Giauque, la directrice du BEI, lors de son passage en commission parlementaire en avril 2016.

Fait à souligner, des civils sont mis à contribution dans la formation. En effet, l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR) dispense depuis 2015 le « Microprogramme de premier cycle en Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) (0763) », d'une valeur de 18 crédits²⁶.

La participation de civils à la formation d'enquêteurs n'a d'ailleurs rien de nouveau. Dans le mémoire qu'elle a déposé lors des consultations particulières sur le projet de loi n° 12, cette même APPQ qui doutait

À noter que l'article 1a du *Cadre réglementaire concernant la sélection des enquêteurs et la formation* prévoyait d'ailleurs qu'un-e candidat-e ayant déjà travaillé comme policier doive « avoir une expérience minimale de cinq ans en matière de crimes majeurs ».

²⁰ BEI, *op. cit.*, concours BEI 0041-06 et 2018-001, In CERP, *op. cit.*, p. 29-32.

²¹ BEI, *op. cit.*, concours BEI 004-06; 0041-06 et 2018-001.

²² Paule VERMOT-DESROCHES, « Bureau d'enquête indépendante – Le mandat élargi aux crimes à caractère sexuel », *Le Nouvelliste*, [En ligne], 29 avril 2016, <https://www.lenouvelliste.ca/actualites/bureau-denquete-independante-le-mandat-elargi-aux-crimes-a-caractere-sexuel-d94d494461563ea158fdb4e0291b8a4> (Consulté le 16 mars 2020).

²³ BEI, Rapport annuel 2015/2016, [En ligne], p. 16, https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/publications/BEI_Rapport_annuel_2015-2016_WEB.pdf (Consulté le 16 mars 2020).

²⁴ *Op. cit.*

²⁵ Charles LECAVALIER, « Le Bureau d'enquête indépendante opérationnel à la mi-juin », *Journal de Montréal*, [En ligne], 25 avril 2016, <https://www.journaldemontreal.com/2016/04/25/le-bureau-denquete-independante-operationnel-a-la-mi-juin> (Consulté le 16 mars 2020).

²⁶ UQTR, *Microprogramme de premier cycle du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) (0763)*, [En ligne], version 2015-3, https://oraprdnt.uqtr.quebec.ca/pls/apex/f?p=PGMA000:10:::NO:RP,10:P10_CD_PGM:0763 (Consulté le 16 mars 2020).

à voix haute en commission parlementaire de la possibilité de former des civils a elle-même rapportée que l'UQTR participe à la formation des enquêteurs, en partenariat avec l'ENPQ²⁷.

Le rapport de M^{me} Giaouque sur les trois premières années d'opération du BEI aborde à plusieurs endroits la thématique de la formation de ses enquêteurs. On y apprend « [qu']une révision en profondeur de cette formation est [...] en cours, pour la rendre conforme aux pratiques du BEI », compte tenu que celui-ci dit avoir « développé des façons de faire différentes des autres services policiers et a créé une panoplie de nouveaux outils de travail qui lui sont propres »²⁸. On notera que M^{me} Giaouque se dit d'avis que « la formation des enquêteurs devra se faire de manière non continue, probablement sur une plus longue période. Le mentorat deviendra donc un incontournable au BEI dans les prochaines années.²⁹ »

M^{me} Giaouque révèle par ailleurs que « les 12 enquêteurs entrés en fonction depuis mars 2019 n'ont pas terminé leur formation, mais ils l'ont tous débutée³⁰ ». Le rapport nous apprend aussi que les délais prévus par l'article 25 du *Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes* n'ont pas toujours été respectés. « J'ai toutefois dû prolonger ces délais de deux mois pour trois enquêteurs, considérant les difficultés rencontrées pour coordonner un cours avec les autorités universitaires³¹ », écrit-elle.

C'est donc en s'inspirant d'un *Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police* tournant les coins ronds sur la formation policière que le BEI a pu à son tour tourner les coins ronds sur ses propres exigences en matière de formation de ses propres enquêteurs. Nous sommes donc bien loin du vœu exprimé par le ministre Bergeron en avril 2013 à l'effet « qu'on ne puisse attaquer de quelque façon que ce soit la qualité des enquêteurs qui composeront le Bureau des enquêtes indépendantes³² » ...

Recommandations

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

²⁷ APPO, *Mémoire présenté par l'Association des policiers provinciaux du Québec à la Commission des institutions. Projet de loi n° 12. Loi concernant les enquêtes indépendantes*, [En ligne], mars 2013, p. 8,

http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.BII.DocumentGenerique_69967 (Consulté le 16 mars 2020).

²⁸ BEI, *Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes (Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, 2013, chapitre 6, article 10)*, [En ligne], 8 juillet 2019, p. 17

https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/publications/2019-07-31_-_Rapport_VF.pdf

²⁹ *Op. cit.*

³⁰ *Ibid.*, p. 18.

³¹ *Op. cit.*

³² ASSEMBLÉE NATIONALE, *op. cit.*, note 11.