

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-030114-227
(500-17-108241-194)

DATE : 30 avril 2024

**FORMATION : LES HONORABLES ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.
CHRISTINE BAUDOIN, J.C.A.
FRÉDÉRIC BACHAND, J.C.A.**

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
APPELANT / INTIMÉ INCIDENT – défendeur

C.

**FÉDÉRATION DES POLICIERS ET POLICIÈRES MUNICIPAUX DU QUÉBEC
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MONTRÉAL
DOMINIC OUELLET
ANTOINE BROCHET**
INTIMÉS / APPELANTS INCIDENTS – demandeurs

et

ASSOCIATION DES POLICIÈRES ET POLICIERS PROVINCIAUX DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE / MISE EN CAUSE INCIDENTE – mise en cause

ARRÊT

[1] Le procureur général du Québec porte en appel le jugement du 16 juin 2022 (rectifié le 23 juin 2022) rendu par l'honorable Marc St-Pierre de la Cour supérieure, district de Montréal, accueillant en partie le pourvoi en contrôle judiciaire des intimés et déclarant invalides certaines dispositions du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* adopté en vertu de la *Loi sur la police*.

[2] Par ailleurs, se constituant appelants incidents, les intimés portent aussi ce jugement en appel afin d'invalider d'autres dispositions du règlement en cause.

[3] Pour les motifs du juge Mainville, auxquels souscrivent les juges Baudouin et Bachand, **LA COUR** :

[4] **REJETTE** l'appel principal;

[5] **REJETTE** l'appel incident;

[6] **LE TOUT**, sans frais de justice.

ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.

CHRISTINE BAUDOUIN, J.C.A.

FRÉDÉRIC BACHAND, J.C.A.

Me Alexandre Duval
Me Samuel Chayer
Me Andréa Boivin-Claveau
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Pour l'appelante / intimée incidente

Me Mario Coderre
M. Guillaume Rioux, stagiaire en droit
RBD AVOCATS
Pour les intimés / appelants incidents

Me André Fiset
CABINET DE ME ANDRÉ Fiset
Pour la mise en cause / mise en cause incidente

Date d'audience : 3 octobre 2023

Date de la mise en
délibéré : 1^{er} mars 2024

MOTIFS DU JUGE MAINVILLE

[7] La Cour est saisie d'un appel du jugement du 16 juin 2022 (rectifié le 23 juin 2022) rendu par l'honorable Marc St-Pierre de la Cour supérieure, district de Montréal¹, portant sur les enquêtes menées par le Bureau des enquêtes indépendantes (« BEI ») constitué en vertu de la *Loi sur la police*² et qui se déroulent selon la procédure établie par le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*³ (le « Règlement »).

[8] Les conclusions de ce jugement sont les suivantes⁴ :

[82] **ACCUEILLE** en partie le pourvoi en contrôle judiciaire des demandereses;

[83] **DÉCLARE** invalide et inopérant à l'égard du policier *impliqué* le paragraphe deuxième du premier alinéa de l'article 1 du Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes parce qu'il viole son droit à la protection contre l'auto-incrimination;

[84] **DÉCLARE** que le policier qui se croit *impliqué* n'a pas à faire de compte rendu au défendeur Bureau des enquêtes indépendantes et que la direction du corps de police ne peut lui (le même défendeur) transmettre le rapport d'événement ou autre déclaration d'un policier qui se déclare *impliqué* à moins qu'il ne s'avère après coup que tel n'est pas le cas;

[85] **DÉCLARE** que le policier impliqué a droit au silence lors de sa rencontre avec les enquêteurs du défendeur Bureau des enquêtes indépendantes et que ce dernier doit s'assurer que ses enquêteurs en informent le policier *impliqué* avant de commencer la rencontre;

[86] **DÉCLARE** que le défendeur Bureau des enquêtes indépendantes doit remettre au policier concerné son compte rendu, les notes des enquêteurs de leur rencontre avec lui ainsi que le cas échéant toute autre déclaration sous forme de déposition, de rapport ou autre signé par lui lorsque son statut passe de policier témoin à celui de policier *impliqué*;

¹ *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCS 2201 (le « jugement de première instance »).

² *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 286 à 289.27.

³ *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, RLRQ, c. P-13.1, r. 1.1.

⁴ *Id.*, par. 82-87.

[87] **SANS** les frais de justice.

[Italiques dans l'original; note de bas de page omise]

[9] Le procureur général du Québec (« PGQ ») porte ce jugement en appel cherchant à faire infirmer l'ensemble des conclusions.

[10] Tout en appuyant les conclusions du jugement, la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec, la Fraternité des policiers et policières de Montréal et les policiers Dominic Ouellette et Antoine Brochet (collectivement désignés les « appelants incidents ») le portent aussi en appel afin d'obtenir de la Cour des déclarations d'invalidité additionnelles quant à certains autres paragraphes du Règlement.

LE CONTEXTE

[11] Les policiers occupent une place particulière au sein de la société. Ils sont responsables d'assurer la paix publique et de réprimer le crime, des fonctions essentielles à toute société moderne⁵. Afin d'assurer qu'ils puissent exercer leurs fonctions indispensables pour les citoyens, tant le droit commun que la législation confèrent aux policiers des droits importants et des protections juridiques.

[12] Ainsi, les policiers peuvent exercer la force nécessaire aux fins de l'accomplissement de leurs fonctions, si l'usage de celle-ci s'appuie sur des motifs raisonnables pour ce faire⁶. Un policier peut même employer la force avec l'intention de causer ou de nature à causer la mort ou des lésions corporelles graves : a) si l'usage de celle-ci est nécessaire afin de se protéger lui-même ou de protéger toute autre personne sous sa protection contre la mort ou contre des lésions corporelles graves⁷; ou b) si, aux fins d'une arrestation, le policier estime, pour des motifs raisonnables, que cette force est nécessaire pour sa protection ou celle de toute autre personne contre la mort ou des lésions corporelles graves – imminentes ou futures⁸.

[13] Par ailleurs, contrairement à la quasi-totalité des citoyens, les policiers peuvent posséder, porter sur eux et utiliser des armes à feu dans le cadre de leurs fonctions⁹. Il s'agit donc des rares individus qui peuvent porter en évidence et déployer une arme à feu au sein de lieux publics et aux fins de leurs fonctions.

⁵ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 48.

⁶ Art. 25(1) et 26 du *Code criminel* (« C.cr. »); art. 2 C.cr., définition de « agent de la paix ».

⁷ Art. 25(3) C.cr.

⁸ Art. 25(4) C.cr.

⁹ Art. 117.07 C.cr.

[14] Les policiers sont aussi investis par la loi de nombreux pouvoirs afin de réprimer le crime, y compris des pouvoirs étendus en matière d'arrestation¹⁰ et pour entrer dans une maison d'habitation¹¹, avec ou sans mandat judiciaire selon les circonstances.

[15] Finalement, la loi protège les policiers en établissant des infractions passibles de sévères sanctions dans les cas où un individu entrave l'exercice de leurs fonctions¹², exerce des voies de fait contre l'un d'eux¹³ ou tente de les désarmer¹⁴.

[16] Étant donné le rôle des policiers et les importants pouvoirs qui sont confiés à ceux-ci, leur probité fait l'objet d'une attention particulière. Comme ailleurs au Canada, le législateur québécois, grâce à sa *Loi sur la police*¹⁵, a établi des normes de comportement pour les policiers, notamment au moyen de divers codes déontologiques, dont le *Code de déontologie des policiers du Québec* qui détermine les devoirs et normes de conduite des policiers dans leurs rapports avec le public¹⁶. À cette fin, la *Loi sur la police* établit des mécanismes de plaintes et d'enquêtes, notamment des enquêtes internes aux corps de police¹⁷ et des enquêtes menées par le Commissaire à la déontologie policière en cas de plaintes du public¹⁸.

[17] Tel que j'en traite plus en profondeur ci-après, la portée des enquêtes internes au sein des corps de police a été restreinte au cours des dernières années. De façon générale, elles ne portent désormais plus sur plusieurs types d'enquêtes visant des policiers vu le mandat confié au BEI; j'y reviendrai.

[18] Ainsi, dans le cas de la Sûreté du Québec, l'enquête interne peut porter sur la conduite d'un policier qui est susceptible de compromettre l'exercice de ses devoirs et fonctions et elle peut mener à la suspension ou à la destitution du policier¹⁹. Des dispositions similaires s'appliquent aussi pour les autres corps policiers²⁰. Cependant, si l'enquête interne révèle une allégation d'une infraction criminelle, le ministre doit alors en être informé et ce dernier peut ordonner une enquête indépendante à ce sujet, notamment par le BEI²¹. Par ailleurs, s'il s'agit d'une infraction à caractère sexuel, c'est

¹⁰ Art. 31, 495, 495.1 C.cr.

¹¹ Art. 529, 529.1, 529.3 et 529.4 C.cr.

¹² Art. 129 C.cr.

¹³ Art. 270, 270.01, 270.02 et 270.03 C.cr.

¹⁴ Art. 270.1 C.cr.

¹⁵ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1.

¹⁶ *Code de déontologie des policiers du Québec*, RLRQ, c. P-13.1, r. 1; *Règlement sur la discipline interne des membres du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.001; *Règlement sur la discipline interne des membres de la Sûreté du Québec*, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.01; *Règlement sur la discipline interne des policiers et policières de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.02.

¹⁷ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 64 et art. 256-259.

¹⁸ *Id.*, art. 143, 166 à 178.

¹⁹ *Id.*, art. 64.

²⁰ *Id.*, art. 258.

²¹ *Id.*, art. 64 *in fine*, art. 286 et 289.

le BEI qui doit alors mener l'enquête, tout comme lorsqu'il s'agit d'enquêter sur un policier impliqué dans une blessure ou un décès causé par l'utilisation de son arme à feu lors d'une intervention policière²².

[19] Quant aux enquêtes déontologiques, elles sont menées par le Commissaire à la déontologie policière et elles peuvent mener à une citation devant le Tribunal administratif de déontologie policière (antérieurement le Comité de déontologie policière)²³ chargé de connaître et de disposer de toute citation en matière de déontologie policière²⁴. Le Tribunal administratif de déontologie policière décide si la conduite du policier constitue un acte dérogatoire au *Code de déontologie des policiers du Québec* et, le cas échéant, impose une sanction au policier, laquelle peut être un avertissement dans les cas moins graves et mener à sa destitution dans les cas plus sérieux²⁵. Un appel des décisions de ce Tribunal à un juge de la Cour du Québec est prévu par la loi²⁶.

[20] Cela étant, bien qu'une infraction criminelle puisse constituer une faute déontologique de la part d'un policier, le Tribunal administratif de déontologie policière n'exerce aucune compétence criminelle à l'égard des policiers. C'est le processus habituel d'enquête criminelle qui s'applique lorsqu'il s'agit de déterminer si le comportement d'un policier, notamment l'usage excessif de la force, peut mener à des accusations criminelles. Le processus d'enquête criminelle visant le comportement des policiers a, par ailleurs, beaucoup évolué au cours du temps.

[21] Pendant plusieurs années, ce sont les corps de police eux-mêmes qui menaient toutes les enquêtes criminelles visant leurs propres policiers au moyen d'enquêtes internes, notamment lorsqu'une personne décédait ou subissait des blessures graves à l'occasion d'une intervention policière. À tort ou à raison, ces enquêtes internes étaient perçues par plusieurs comme propices aux conflits d'intérêts ou, à tout le moins, sujettes à une forme de complaisance. Que ces critiques aient été fondées ou non, l'enquête interne sur les policiers impliqués dans un décès ou des blessures à l'occasion d'une intervention policière a été abandonnée au Québec.

[22] Ainsi, se fondant sur l'article 289 de la *Loi sur la police*, lequel prévoit que le ministre de la Sécurité publique peut ordonner à un corps de police qu'il désigne de mener une enquête relative à « une allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier »²⁷, une politique ministérielle fut adoptée avec effet le 25 novembre 1996 et intégrée au Guide de pratiques policières (la « politique ministérielle »). Cette politique

²² *Id.*, art. 286 *in fine* et art. 289.1, al. 2.

²³ *Id.*, art. 178. Pour une description plus complète du système déontologique applicable aux policiers du Québec, voir André Fiset, David Coderre, Patrick J. Verret et Eliane Beaudry, *Traité de déontologie policière au Québec*, 3^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2019.

²⁴ *Id.*, art. 194.

²⁵ *Id.*, art. 233 et 234.

²⁶ *Id.*, art. 241 et 252 à 254.

²⁷ *Id.*, art. 289, soulignement ajouté.

ministérielle a mis fin aux enquêtes internes visant des policiers impliqués dans un décès ou des blessures à l'occasion d'une intervention policière.

[23] La politique ministérielle s'appliquait lorsque, à l'occasion d'une intervention policière ou lors d'une période de détention dans un poste de police, survenait un décès, une blessure grave laissant craindre pour la vie ou une blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu. Puisque la disposition législative habilitante permettait au ministre d'agir ainsi lors d'une allégation relative à une infraction criminelle, il faut nécessairement en conclure que l'enquête prévue par la politique ministérielle et visant des policiers impliqués dans un décès ou des blessures à l'occasion d'une intervention policière était de nature criminelle.

[24] Dans un tel cas, le ministre de la Sécurité publique désignait un service de police autre que celui auquel étaient rattachés les policiers impliqués afin de réaliser l'enquête sur ces événements. Ainsi, en règle générale, la Sûreté du Québec était désignée lorsque l'incident impliquait des policiers d'un autre corps de police. Lorsque des policiers de la Sûreté du Québec étaient impliqués, c'était plutôt le Service de police de la Ville de Montréal ou, selon un découpage géographique, le Service de police de la Ville de Québec, qui menait alors l'enquête.

[25] Une fois l'enquête prévue par la politique ministérielle terminée, le service de police désigné pour mener celle-ci transmettait son rapport au Directeur des poursuites criminelles et pénales (le « DPCP »), lequel décidait s'il y avait matière à une poursuite criminelle. Le rapport d'enquête n'était pas rendu public et le DPCP ne divulguait publiquement que sa seule décision de porter ou non des accusations criminelles.

[26] La procédure suivie sous la politique ministérielle a fait l'objet de critiques, notamment par le Protecteur du citoyen dans un rapport de février 2010 intitulé *Procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers – Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*²⁸ (le « rapport du Protecteur du citoyen »).

[27] Le rapport du Protecteur du citoyen note des déficiences dans les enquêtes menées sous la politique ministérielle, dont, dans certains cas, la transmission tardive des comptes rendus d'événements par les policiers impliqués, l'absence d'interrogatoires de certains policiers, le manque d'isolement des policiers impliqués préalablement à leurs interrogatoires, etc. Le Protecteur du citoyen est d'avis que ces déficiences nuisent à la crédibilité du processus d'enquête menée sous la politique ministérielle et doivent être réformées²⁹.

²⁸ Pièce PGQ-8 : 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.

²⁹ *Id.*, p. 16-23.

[28] Le rapport du Protecteur du citoyen note aussi le manque de transparence dans le processus d'enquête et de prise de décision sous la politique ministérielle, vu que l'information transmise au public ne consiste qu'en l'annonce d'un début d'enquête par un corps policier désigné, le dépôt du rapport d'enquête au DPCP et la décision du DPCP de déposer ou non des accusations, sans plus³⁰. Le Protecteur du citoyen constate que ce manque de transparence nuit à la crédibilité du processus et il recommande donc des communications publiques plus complètes dans le cadre de l'enquête et lorsque le DPCP conclut qu'il n'y a pas lieu d'entreprendre des poursuites criminelles à la conclusion de celle-ci³¹.

[29] Le rapport du Protecteur du citoyen note aussi que l'enquête sous la politique ministérielle est menée par des policiers d'un autre corps de police, ce qui peut laisser planer une perception de partialité, vu que ce sont des policiers en service qui enquêtent sur d'autres policiers en service³². Le Protecteur du citoyen recommande donc que ces enquêtes soient dorénavant menées par un organisme indépendant agissant sous le contrôle de civils qualifiés et compétents qui reflètent la diversité socioculturelle de la population³³. C'est ainsi que le rapport du Protecteur du citoyen recommande la création d'un Bureau des enquêtes spéciales et énonce une série de paramètres pour sa structure et son fonctionnement³⁴.

[30] Ce sont ces recommandations qui ont largement servi aux fins de l'adoption par l'Assemblée nationale, en 2013, de la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*³⁵.

[31] Cette loi établit le BEI qui a pour mission de mener certaines enquêtes sur les policiers, notamment lorsqu'un policier est impliqué dans un décès ou des blessures à l'occasion d'une intervention policière. J'y reviendrai. Le BEI est un corps de police aux fins de la réalisation de sa mission. J'y reviendrai aussi.

[32] Les règles concernant le déroulement des enquêtes du BEI lors d'un décès survenu ou de blessures subies à l'occasion d'une intervention policière et les obligations auxquelles sont tenus les policiers lors d'une telle enquête sont déterminées par un

³⁰ *Id.*, p. 24-26.

³¹ *Id.*, p. 26-28.

³² *Id.*, p. 28-30.

³³ *Id.*, p. 30-44.

³⁴ *Id.*, p. 44-60.

³⁵ *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, L.Q. 2013, c. 6. Des modifications législatives aux dispositions de la *Loi sur la police* portant sur les enquêtes du BEI ont aussi été subséquentement adoptés, dont plus particulièrement en vertu de la *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*, L.Q. 2018, c. 1, art. 35 et de la *Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues*, L.Q. 2023, c. 20, art. 90 à 94.

règlement du gouvernement³⁶. En 2016, le gouvernement adopte un tel règlement³⁷. Il s'agit du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*³⁸. Les dispositions pertinentes de ce Règlement sont reproduites en annexe.

[33] Le Règlement a suscité une grande méfiance de la part des associations policières, notamment en ce qui concerne l'obligation du policier impliqué de rédiger un compte rendu d'évènement afin de le remettre au BEI, de même que son obligation de se présenter à une entrevue auprès des enquêteurs du BEI. Malgré de nombreux échanges entre le BEI et les associations policières concernées, aucun consensus quant au mode de fonctionnement des enquêtes du BEI n'a pu être dégagé.

[34] En bref, le PGQ soutient que le policier impliqué lors d'un décès survenu ou de blessures subies à l'occasion d'une intervention policière a l'obligation de rédiger un compte rendu d'évènement afin de le remettre aux enquêteurs du BEI aux fins de leur enquête³⁹. Contrairement aux appelants incidents, le PGQ est d'avis que cette mesure ne porte pas atteinte aux droits du policier impliqué vu que, si des accusations criminelles sont ultérieurement portées contre lui, le compte rendu lui sera inopposable lors de son procès criminel puisqu'il n'aurait pas été fait de manière libre et volontaire⁴⁰.

[35] Par ailleurs, bien qu'un policier impliqué soit obligé par le Règlement de se présenter à une entrevue auprès des enquêteurs du BEI, le PGQ reconnaît que ce policier peut néanmoins refuser de répondre aux questions qui lui sont posées lors de cette entrevue. Cependant, le PGQ soutient que les enquêteurs du BEI n'ont pas l'obligation de donner une mise en garde au policier impliqué lors de cette entrevue, à moins que ce dernier ne soit un suspect à une infraction criminelle qu'il aurait commise lors de l'intervention policière.

[36] Les appelants incidents s'opposent fermement à ces façons de procéder qui, selon eux, portent atteinte aux droits fondamentaux des policiers garantis tant par le droit commun (la *common law*) que par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « *Charte canadienne* »).

[37] Pour justifier sa position, le PGQ maintient que les enquêtes menées par le BEI en vertu du Règlement ne sont pas nécessairement de nature criminelle. Ainsi, comme

³⁶ *Loi sur la police*, art. 289.4.

³⁷ *Décret 405-2016 concernant le Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, (2016) 148 G.O.Q. II, 2841.

³⁸ *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, RLRQ, c. P-13.1, r. 1.1.

³⁹ Pièce PGQ-2 : Madeleine Giauque, *Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes (Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, 2013, chapitre 6, article 10)*, Québec, Publications du Québec, 2019, p. 22.

⁴⁰ *Id.*, p. 23. Voir aussi le témoignage de Mélissa-Amélie Plourde, la représentante du BEI, reproduit à la transcription de l'audition du 10 mai 2022, p. 78, ligne 21 à p. 80, ligne 17.

l'expliquait alors la directrice du BEI dans un rapport, au « moment où débute l'enquête, contrairement à l'enquête sur une allégation d'infraction criminelle, le policier [impliqué] n'est pas un suspect et il ne fait l'objet d'aucune allégation d'infraction criminelle »⁴¹. Par ailleurs, le PGQ reconnaît que si certains éléments de preuve obtenus au cours de l'enquête semblent démontrer qu'un policier pourrait avoir commis une infraction criminelle, les enquêteurs du BEI doivent alors le considérer immédiatement comme un suspect et l'aviser avec les mises en garde usuelles⁴².

[38] Le 10 juin 2019, les appelants incidents intentent un pourvoi en contrôle judiciaire devant la Cour supérieure afin de contester la constitutionnalité de plusieurs aspects du Règlement. L'affaire est entendue du 9 au 13 mai 2022 par le juge St-Pierre, lequel rend son jugement le 16 juin 2022.

LE JUGEMENT DE PREMIÈRE INSTANCE

[39] Le juge de première instance identifie cinq questions principales.

[40] La première porte sur la validité des dispositions contestées du Règlement eu égard au partage des compétences prévu aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il apparaît au juge, à première vue, « que certaines dispositions du règlement sont *ultra vires* parce que portant essentiellement sur le déroulement d'une enquête criminelle – qui relève de 91 (27) [de la *Loi constitutionnelle de 1867*] »⁴³. Cela étant, le juge se dit lié par l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Wood c. Schaeffer*⁴⁴ qui, pourtant, ne porte pas sur une question constitutionnelle et encore moins sur le partage des compétences⁴⁵. Il en conclut que « l'objet du règlement en [est] un de transparence, ce qui correspond précisément à ce qu'a plaidé l'avocate du [PGQ] en tant que *caractère véritable* »⁴⁶. Subsumant ainsi l'objectif de transparence avec le caractère véritable, le juge conclut que le Règlement est valide eu égard au partage des compétences.

[41] La deuxième question identifiée par le juge consiste à déterminer si l'obligation prévue par le Règlement obligeant le policier impliqué à remettre un compte rendu des événements aux enquêteurs du BEI porte atteinte à son droit à ne pas s'incriminer⁴⁷. Tout en reconnaissant que la Cour suprême du Canada a énoncé dans l'arrêt *Wood c. Schaeffer*⁴⁸ qu'un policier a l'obligation de rédiger un rapport quant aux événements survenus alors qu'il est en service, le juge note qu'en vertu du régime ontarien d'enquête

⁴¹ Pièce PGQ-2 : Madeleine Giauque, *Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes (Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, 2013, chapitre 6, article 10)*, Québec, Publications du Québec, 2019, p. 7.

⁴² *Id.*, p. 8.

⁴³ Jugement de première instance, par. 25.

⁴⁴ *Wood c. Schaeffer*, 2013 CSC 71, [2013] R.C.S. 1053.

⁴⁵ Jugement de première instance, par. 26 et 32.

⁴⁶ *Id.*, par. 32, italiques dans l'original.

⁴⁷ *Id.*, question qui précède le paragraphe 48.

⁴⁸ *Wood c. Schaeffer*, 2013 CSC 71, [2013] R.C.S. 1053.

qui était en cause dans cette affaire, le rapport du policier impliqué n'était pas remis à l'organisme chargé de faire enquête sur les événements⁴⁹.

[42] Le juge rejette ensuite les prétentions du PGQ voulant que les droits du policier impliqué seraient protégés même s'il doit remettre son compte rendu aux enquêteurs du BEI au motif que ce compte rendu ne pourrait être utilisé contre lui dans une procédure criminelle⁵⁰. Le juge conclut plutôt que cette obligation porte atteinte au droit du policier impliqué de ne pas être obligé de s'incriminer et qu'en conséquence, cette obligation prévue par le Règlement est invalide et inopposable à celui-ci⁵¹.

[43] La troisième question traitée par le juge est de savoir si « le règlement en forçant le policier à rencontrer les enquêteurs du [BEI] viole son droit au silence » et si « une mise en garde devrait-elle être servie au policier »⁵². S'appuyant sur les prétentions du PGQ voulant que le policier impliqué ne soit pas obligé de répondre aux questions des enquêteurs, le juge conclut que cette partie du Règlement est valide⁵³. Cependant, le juge ajoute que le policier impliqué doit recevoir une mise en garde dès le début de sa rencontre avec les enquêteurs. Le juge décide donc qu'il « émettra une ordonnance déclaratoire voulant que le [BEI] doive informer le policier *impliqué* de son droit au silence en ouverture de rencontre »⁵⁴.

[44] La quatrième question identifiée par le juge est si le policier impliqué est en détention pendant la rencontre avec les enquêteurs du BEI et s'il a donc « droit à l'assistance d'un avocat en plus d'être informé de ce droit? »⁵⁵. Le juge conclut qu'il n'y a pas lieu de répondre à cette question par jugement déclaratoire puisque la réponse dépend du contexte factuel précis de chaque cas⁵⁶.

[45] La cinquième question porte sur le caractère raisonnable de la directive du BEI quant à la prohibition aux policiers de consulter la carte d'appel aux fins de la confection de leurs comptes rendus de l'évènement. Puisqu'il n'y a pas ici de prétention à une violation des droits fondamentaux des policiers, le juge conclut « qu'il est plus sage de laisser au [BEI] la marge de manœuvre qu'il estime nécessaire pour bien remplir son mandat quelle que soit l'opinion personnelle du soussigné sur le sujet »⁵⁷.

[46] Finalement, le juge traite sommairement des autres demandes :

⁴⁹ Jugement de première instance, par. 48-52.

⁵⁰ *Id.*, par. 53 et 55.

⁵¹ *Id.*, par. 56.

⁵² *Id.*, question qui précède le par. 57.

⁵³ *Id.*, par. 57-60.

⁵⁴ *Id.*, par. 61.

⁵⁵ *Id.*, question avant le par. 62.

⁵⁶ *Id.*, par. 62-70.

⁵⁷ *Id.*, par. 75.

- il refuse de déclarer que le BEI doit établir le statut d'un policier comme « impliqué » ou « témoin » en tout début d'enquête avant d'avoir reçu les comptes rendus de ceux-ci⁵⁸;
- il ajoute, cependant, que « les policiers ayant participé à l'intervention doivent savoir s'ils sont *impliqués* ou seulement témoins; les policiers se croyant *impliqués* pourront demander à la direction du corps de police de conserver leur compte rendu jusqu'à ce [que] le [BEI] puisse se prononcer »⁵⁹;
- à cette fin, le juge décide de prononcer une ordonnance déclaratoire voulant « que le directeur du corps de police ne puisse remettre le compte rendu des policiers avant d'avoir été avisé de leur statut par l'enquêteur principal ([BEI]) et qu'il ne puisse remettre le compte rendu d'un policier *impliqué* »⁶⁰.

LES QUESTIONS EN APPEL

[47] Le PGQ soulève quatre questions en appel, qu'il formule ainsi⁶¹ :

- 1) Le juge de première instance a-t-il erré en ne procédant pas à une analyse constitutionnelle conforme à l'article 7 de la *Charte canadienne* en concluant que le paragraphe 2^o du premier alinéa de l'article 1 du Règlement [l'obligation de rédiger un compte rendu et de le remettre au BEI] viole la protection contre l'auto-incrimination?
- 2) A-t-il erré en ne procédant pas à une analyse de l'article premier de la *Charte canadienne*?
- 3) A-t-il erré en empêchant le BEI de recevoir et de conserver d'autres documents que le compte rendu?
- 4) A-t-il erré en concluant que les policiers ont le droit au silence lors de la rencontre avec les enquêteurs du BEI et qu'une mise en garde doit leur être donnée?

[48] Les appelants incidents, quant à eux, soulèvent trois autres questions qu'ils formulent comme suit⁶² :

- 5) Le juge de première instance a-t-il erré en droit en refusant de conclure et, par conséquent, de déclarer que les paragraphes 1^o, 2^o et 3^o du

⁵⁸ *Id.*, par. 77.

⁵⁹ *Id.*, par. 78, italiques dans l'original.

⁶⁰ *Id.*, par. 79-80, italiques dans l'original.

⁶¹ Mémoire de l'appelant PGQ, p. 3 et 4, par. 12 à 16.

⁶² Mémoire des appelants incidents, p. 32-33.

premier alinéa de l'article 1 du Règlement [l'obligation des policiers de se retirer de la scène de l'évènement, l'obligation de rédiger un compte rendu et de le remettre au BEI et l'obligation de rencontrer les enquêteurs du BEI], de même que le paragraphe 4^o du premier alinéa de l'article 2 [l'obligation du directeur du corps de police impliqué de remettre aux enquêteurs du BEI tout document en lien avec l'évènement], ainsi que l'article 3 dudit Règlement [la préséance de l'enquête du BEI sur les autres enquêtes parallèles], relèvent de la compétence exclusive du Parlement sur le droit et la procédure criminelle tant en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* qu'en vertu des règles issues de la *common law*?

- 6) A-t-il erré en droit en refusant de conclure que l'article 3 du Règlement [la préséance de l'enquête du BEI sur les autres enquêtes parallèles] et que le paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 1 du Règlement [l'obligation de se retirer de la scène de l'évènement] sont à la fois *ultra vires* des pouvoirs de réglementation accordés au gouvernement en vertu de l'article 289.4 de la *Loi sur la police*, incompatibles avec l'article 48 de la *Loi sur la police* et portent atteinte aux règles qui régissent l'indépendance des corps de police par rapport à la branche exécutive du gouvernement et à la primauté du droit?
- 7) A-t-il erré en droit en refusant de déclarer que toute directive du BEI interdisant au policier impliqué ou au policier témoin d'utiliser la carte d'appel, lorsqu'il est appelé à rédiger un compte rendu au terme du paragraphe 2^o du premier alinéa de l'article 1 du Règlement est invalide et inopérante?

[49] Il y a lieu de regrouper ces questions et de les traiter en trois temps :

- a) premièrement, la question de la validité constitutionnelle des dispositions contestées en vertu du partage des compétences prévu à la *Loi constitutionnelle de 1867* sera abordée; il s'agit essentiellement de répondre à la question 5 énoncée ci-haut, c'est-à-dire de décider si les dispositions contestées du Règlement relèvent ou non de la compétence exclusive fédérale sur le droit criminel et la procédure criminelle;
- b) deuxièmement, il y a lieu d'aborder la question de la conformité des dispositions contestées du Règlement eu égard à la *Charte canadienne*; il s'agit ici de répondre aux questions 1 à 4 énoncées ci-haut;
- c) finalement, il y a lieu d'examiner la validité des dispositions contestées du Règlement eu égard aux principes d'interprétation législative et ceux du droit administratif; les questions 6 et 7 énoncées ci-haut seront abordées dans ce dernier cadre.

ANALYSE

PREMIÈRE PARTIE : LES DISPOSITIONS CONTESTÉES DU RÈGLEMENT RELÈVENT-ELLES DE LA COMPÉTENCE EXCLUSIVE FÉDÉRALE SUR LE DROIT CRIMINEL ET LA PROCÉDURE CRIMINELLE?

Les positions des parties

[50] Les appelants incidents soutiennent que les dispositions du Règlement qui obligent les policiers de se retirer de la scène de l'évènement, de rédiger un compte rendu et de le remettre au BEI, de rencontrer les enquêteurs du BEI, de même que l'obligation du directeur du corps de police impliqué de remettre aux enquêteurs du BEI tout document en lien avec l'évènement, tout comme la préséance accordée à l'enquête du BEI sur les autres enquêtes parallèles, seraient contraires à la *common law* du droit criminel et ainsi inconstitutionnelles, en ce qu'elles relèveraient du droit criminel ou de la procédure criminelle, des matières de compétence exclusive du Parlement fédéral en vertu du paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[51] Les appelants incidents ne contestent pas la constitutionnalité du régime législatif qui a mené à la création du BEI ni les enquêtes indépendantes menées par celui-ci. C'est la procédure prévue au Règlement pour ces enquêtes qui est remise en question. En bref, les appelants incidents soutiennent que puisque le BEI mène des enquêtes policières de nature criminelle, c'est la procédure applicable à toute autre enquête policière criminelle qui doit prévaloir. Ainsi, en modifiant la procédure d'enquête pour les seuls cas où ce sont des policiers qui font l'objet d'une enquête criminelle, le législateur provincial empiète sur la compétence fédérale exclusive sur le droit criminel et la procédure criminelle, et ce, dans le but de contourner les protections juridiques fondamentales qui y sont offertes.

[52] Les appelants incidents s'appuient notamment sur l'arrêt *Starr c. Houlden*⁶³ dans lequel le juge Lamer cite avec approbation l'extrait suivant d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario rédigé par le juge Martin⁶⁴ :

Malgré le chevauchement des par. 91(27) et 92(14), il ne serait manifestement pas de la compétence de la province d'adopter une loi qui permettrait à un agent de police de convoquer un suspect devant un fonctionnaire et de l'obliger à répondre, sous serment, à un interrogatoire relatif à sa participation à une infraction. Même si une telle loi pouvait être décrite comme portant sur les enquêtes relatives à des infractions et donc apparemment relever de l'administration de la justice, une telle loi porterait en réalité sur la procédure en matière criminelle et relèverait donc de la compétence *exclusive* du Parlement.

[Italiques dans l'original; soulignement ajouté]

⁶³ *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366.

⁶⁴ *Id.*, p. 1396-1397, citant *R. v. Hoffmann-La-Roche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694, p. 724, 1981 CanLII 1690. Voir aussi *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591, p. 611-612 (par. 23).

[53] Ainsi, selon les appelants incidents, lorsqu'une province établit un corps de police pour mener une enquête criminelle, elle doit nécessairement le faire dans le respect des principes fondamentaux du droit criminel et de la procédure criminelle. Ce ne serait pas le cas en l'espèce.

[54] Pour sa part, le PGQ soutient que l'enquête menée par le BEI lors d'un décès ou d'une blessure grave survenue au cours d'une intervention policière n'est pas fondamentalement de nature criminelle. Le BEI enquête plutôt sur un événement afin d'en déterminer les circonstances, lesquelles n'impliquent pas nécessairement une responsabilité criminelle. D'ailleurs, la vaste majorité des enquêtes du BEI n'aboutissent pas à des accusations criminelles. L'objectif poursuivi est plutôt celui de rehausser le sentiment de confiance de la population à l'égard des enquêtes impliquant les policiers en s'assurant qu'elles soient menées de façon crédible, indépendante, impartiale et transparente.

[55] Selon le PGQ, le caractère véritable des dispositions contestées du Règlement serait « d'organiser, dans un esprit d'impartialité et de transparence, les devoirs et obligations professionnelles des policiers dans le cadre de l'enquête indépendante afin d'assurer et maintenir la confiance du public à l'égard de l'ensemble des corps policiers et du système de justice »⁶⁵. Par ailleurs, le « fait que le BEI soit un corps de police ou que les enquêteurs soient des agents de la paix au sens du *Code criminel* [...] n'a pas pour effet de modifier la nature de l'enquête indépendante »⁶⁶. Ces dispositions relèveraient donc de la compétence provinciale sur l'administration de la justice énoncée au paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui comprend la réglementation de l'activité policière dans la province. Il en résulte que les dispositions contestées du Règlement sont constitutionnellement valides puisqu'elles ne portent pas vraiment sur une enquête criminelle.

[56] Cela étant, si en cours d'enquête les faits révèlent que le policier impliqué devient un suspect aux fins d'une potentielle accusation criminelle, alors celui-ci a droit à toutes les protections que lui offrent le droit et la procédure criminelle, comme c'est le cas pour tout autre individu. Ainsi, selon le PGQ, il n'y aurait aucune incompatibilité entre la procédure d'enquête prévue au Règlement et les garanties offertes par le droit criminel et la procédure criminelle et, en conséquence, aucune entorse à la compétence fédérale en vertu du paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La démarche analytique

[57] Il s'agit dans un premier temps de décider du caractère véritable des enquêtes menées par le BEI lors d'un décès ou de blessures graves survenus au cours d'interventions policières : s'agit-il essentiellement d'enquêtes de nature criminelle menées par un corps de police, comme le soutiennent les appelants incidents ou, plutôt,

⁶⁵ Mémoire de l'intimé incident PGQ, par. 86.

⁶⁶ *Id.*, par. 92.

d'enquêtes de nature essentiellement administrative visant à assurer la confiance du public et confiées à un corps de police spécialisé, mais qui peuvent potentiellement se convertir en enquêtes criminelles, comme le soutient le PGQ? La démarche analytique énoncée dans l'arrêt *Murray-Hall* est utile à cette fin et il y a lieu de s'en inspirer⁶⁷.

[58] Dans un deuxième temps, il faut alors déterminer si le droit criminel et la procédure criminelle régissent le déroulement de ces enquêtes.

[59] Si oui, il faut finalement décider si les dispositions contestées du Règlement sont incompatibles avec le droit criminel ou la procédure criminelle relevant de la compétence exclusive fédérale.

Le caractère véritable des enquêtes du BEI

[60] La preuve intrinsèque nous apprend ce qui suit.

[61] Quatre circonstances peuvent mener à une enquête du BEI⁶⁸ :

- a) la première est lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police⁶⁹;
- b) la seconde est lorsque le BEI est informé d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel commis par un policier dans l'exercice de ses fonctions⁷⁰;
- c) la troisième est lorsque le ministre, dans des cas exceptionnels, charge le BEI de mener une enquête sur tout autre événement impliquant un agent de la paix et ayant un lien avec ses fonctions⁷¹;
- d) la quatrième est lorsque le ministre ordonne qu'une enquête soit tenue par le BEI afin qu'une allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier⁷² soit examinée; notons à cet égard que le mandat du BEI fut ainsi élargi le 17 septembre 2018 afin qu'il enquête aussi sur toute allégation

⁶⁷ *Murray-Hall c. Québec (Procureur général)*, 2023 CSC 10, par. 21-27 et 30-34.

⁶⁸ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 289.6.

⁶⁹ *Id.*, art. 289.1, al. 1.

⁷⁰ *Id.*, art. 289.1, al. 2.

⁷¹ *Id.*, art. 289.3.

⁷² *Id.*, art. 289 et 289.6.

d'infraction criminelle portée par un plaignant ou une victime autochtone contre un policier dans l'exercice de ses fonctions ou non⁷³.

[62] Ces enquêtes sont menées par le BEI, un corps de police spécialisé aux fins de cette mission et dont les membres sont des agents de la paix⁷⁴. Cela étant, les dirigeants du BEI ne doivent jamais avoir été agents de la paix autrement qu'à titre de membres du BEI⁷⁵. Quant aux enquêteurs du BEI, ils ne doivent être des agents de la paix autrement qu'à titre de membres du BEI, ce qui permet l'embauche d'anciens policiers, quoique le BEI doit favoriser la parité entre les enquêteurs n'ayant préalablement jamais été agents de la paix et ceux qui l'ont été⁷⁶.

[63] Les parties ne remettent pas en cause le caractère essentiellement criminel des enquêtes menées par le BEI dans les circonstances visées aux sous-paragraphes [61] b), c) et d) ci-dessus. Ce sont les enquêtes menées dans les circonstances visées au sous-paragraphes [61] a) qui font l'objet d'un débat quant à leur caractère véritable, c'est-à-dire les enquêtes menées par le BEI lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier, lors d'une intervention policière ou lors de sa détention dans un corps de police. C'est donc à ce type d'enquête que nous devons maintenant nous attarder.

[64] Dans ces cas, le Règlement prévoit que le policier témoin de l'évènement et le policier impliqué dans l'évènement doivent :

- a) se retirer de la scène le plus tôt possible;
- b) s'abstenir de communiquer avec un autre policier impliqué ou témoin au sujet de l'évènement jusqu'à la rédaction de leur compte rendu et leur rencontre avec les enquêteurs du BEI;
- c) rédiger de manière indépendante, sans consultation et sans influence, un compte rendu exact, détaillé et exhaustif portant notamment sur les faits survenus lors de l'évènement et le signer;
- d) le remettre au BEI dans les 24 heures de l'évènement; et
- e) rencontrer les enquêteurs du BEI et rester disponible aux fins de l'enquête⁷⁷.

⁷³ Pièce PGQ-2 : Madeleine Giauque, *Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes (Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, 2013, chapitre 6, article 10)*, Québec, Publications du Québec, 2019, p. 4.

⁷⁴ *Id.*, art. 289.5, al. 2.

⁷⁵ *Id.*, art. 289.9, al. 2.

⁷⁶ *Id.*, art. 289.11, al. 1 et 289.10, al. 2.

⁷⁷ *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, RLRQ, c. P-13.1, r. 1.1, art. 1, al. 1.

[65] À ces fins, le policier « impliqué » est celui présent lors de l'évènement et dont les actions ou les décisions pourraient avoir contribué au décès, aux blessures graves ou aux blessures causées par une arme à feu utilisée par un policier. Le policier « témoin » est quant à lui un policier en présence de qui s'est déroulé l'évènement, mais qui n'est pas un policier impliqué⁷⁸.

[66] L'enquêteur principal du BEI doit déterminer le statut d'un policier comme policier témoin ou policier impliqué avant de le rencontrer et l'aviser par écrit dans les meilleurs délais, tout comme lorsque son statut change en cours d'enquête⁷⁹. Les policiers impliqués sont normalement rencontrés dans les 48 heures de l'évènement, tandis que les policiers témoins le sont dans les 24 heures⁸⁰.

[67] L'enquête du BEI a préséance sur toute autre enquête policière liée à l'évènement; cela étant, tous les corps de police impliqués doivent collaborer entre eux⁸¹. Par ailleurs, le directeur du corps de police impliqué doit prendre les mesures requises afin de sécuriser la scène de l'évènement, éviter les communications entre les policiers en cause jusqu'à ce qu'ils remettent leurs comptes rendus et fournir au BEI les informations pertinentes à l'enquête⁸².

[68] L'enquête doit être menée à terme avec célérité, à moins que le directeur du BEI conclut que l'intervention policière n'a pas contribué au décès ou à la blessure grave, ce qui permet de mettre fin à une enquête dans certains cas de suicide, par exemple⁸³.

[69] Une fois l'enquête du BEI terminée, le dossier d'enquête doit être transmis au DPCP⁸⁴. C'est le DPCP qui est alors chargé de décider s'il y a lieu ou non de porter des accusations criminelles contre le policier impliqué⁸⁵.

[70] S'il y a lieu, le rapport d'enquête peut aussi être transmis au coroner, au Commissaire à la déontologie policière, aux affaires internes du corps de police dont est membre le policier impliqué ou au Protecteur du citoyen pour que ceux-ci en fassent le traitement⁸⁶.

[71] Par ailleurs, le BEI assure la communication avec le public, notamment en faisant état de ses activités au moins deux fois par année⁸⁷ et en déposant un rapport annuel qui

⁷⁸ *Id.*, art. 1, al. 2.

⁷⁹ *Id.*, art. 7.

⁸⁰ *Id.*, art. 9.

⁸¹ *Id.*, art. 3.

⁸² *Id.*, art. 2.

⁸³ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 289.1.1.

⁸⁴ *Id.*, art. 289.3.1.

⁸⁵ *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1, art. 13.

⁸⁶ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 289.3.1.

⁸⁷ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 289.22.

sera remis à l'Assemblée nationale⁸⁸. C'est aussi le BEI qui, dans le cadre de son enquête, assume les communications avec le public au sujet du déroulement de l'enquête⁸⁹, de même qu'avec les personnes blessées à la suite de l'évènement et avec les membres des familles impliquées⁹⁰. Par ailleurs, les autres corps de police doivent s'assurer que leurs propres communications avec le public et les parties impliquées ne nuisent pas à l'enquête du BEI⁹¹.

[72] Quant à la preuve extrinsèque, elle révèle ce qui suit.

[73] Comme déjà noté, le PGQ reconnaît que lorsque le BEI enquête à la suite d'une plainte, le policier impliqué doit être traité comme un suspect dans le cadre d'une enquête criminelle et il doit alors bénéficier de toutes les protections que lui assure le droit criminel en vertu du *Code criminel* et la *common law*, et ce, dès le début de l'enquête. Un rapport du BEI le prévoit d'ailleurs explicitement⁹² :

En effet, dans le cas d'une allégation d'infraction criminelle, un citoyen dépose une plainte concernant un comportement précis et illégal d'un policier. Le policier est donc suspecté d'avoir commis une infraction criminelle. Le BEI doit, dès l'ouverture du dossier, respecter [...] toutes les obligations légales s'appliquant à une enquête criminelle, comme tout autre corps de police.

[74] Ce même rapport énonce que lorsque le BEI enquête sur un policier à la suite d'un décès ou d'une blessure grave lors d'une intervention policière, dans un tel cas, l'objet de l'enquête est aussi de déterminer si une infraction criminelle a été commise⁹³ :

En ce qui a trait aux enquêtes indépendantes, la situation diffère. Contrairement à l'image que la population se fait d'une enquête criminelle traditionnelle, il n'est pas question de partir d'un crime commis dont on connaît l'existence pour identifier un suspect et recueillir des preuves contre lui. Les acteurs et les grandes lignes de l'évènement étant déjà connus, la seule question est de déterminer si une infraction criminelle a été commise ou non.

[Soulignement ajouté]

[75] Cependant, dans un tel cas, selon ce rapport du BEI, au « moment où débute l'enquête, contrairement à l'enquête sur une allégation d'infraction criminelle, le policier n'est pas un suspect et il ne fait l'objet d'aucune allégation d'infraction criminelle »⁹⁴. Cela

⁸⁸ *Id.*, art. 289.27.

⁸⁹ *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, RLRQ, c. P-13.1, r. 1.1, art. 10 et 11.

⁹⁰ *Id.*, art. 12.

⁹¹ *Id.*, art. 2, al. 1, par. 5 et 6 et art. 4.

⁹² Pièce PGQ-2 : Madeleine Giauque, *Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes (Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, 2013, chapitre 6, article 10)*, Québec, Publications du Québec, 2019, p. 7.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

étant, le rapport du BEI ajoute que si certains éléments de preuve obtenus au cours de l'enquête semblent démontrer qu'un policier pourrait avoir commis une infraction criminelle, les enquêteurs du BEI doivent dès lors le considérer comme un suspect, lequel bénéficie alors, et seulement à compter de ce moment, de toutes les protections que le droit criminel accorde à un suspect dans une affaire criminelle⁹⁵.

[76] Par ailleurs, lors des débats parlementaires portant sur l'adoption de principe des modifications à la *Loi sur la police* menant à la mise sur pied du BEI, le ministre responsable s'est exprimé comme suit quant au mandat de ce nouveau corps de police dans le cadre d'une enquête portant sur l'implication d'un policier dans une blessure ou un décès survenu dans le cadre d'une intervention policière⁹⁶ :

Alors, il me fait plaisir de prendre la parole aujourd'hui à l'étape de l'adoption du principe du projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes. L'objectif des enquêtes indépendantes est de vérifier si des éléments de preuve indiquent qu'une infraction criminelle a été commise par des policiers impliqués dans un évènement. Elles ne visent donc pas à vérifier s'il y a eu dérogation au Code de déontologie des policiers du Québec, ce qui fait l'objet d'un processus distinct, ni les manquements au code de discipline, qui sont du ressort des enquêtes internes des corps de police. Ainsi, le bureau sera chargé de faire enquête dans tous les cas où une personne autre qu'un policier en devoir décède, subit des blessures graves ou des blessures par balle à la suite d'une intervention policière ou durant sa détention par un service de police.

[Soulignement ajouté]

[77] L'analyse des éléments de preuve intrinsèque et extrinsèque permet de conclure que l'objet véritable de ces dispositions est donc de s'assurer que l'enquête qui fait suite à un évènement impliquant un policier et qui peut potentiellement mener à des accusations criminelles contre lui ou, encore, qui fait suite à une plainte contre un policier et pouvant aussi mener à de telles accusations, soit conduite exclusivement par un corps policier indépendant contrôlé par des civils et agissant avec célérité, efficacité, impartialité, indépendance et transparence afin de maintenir la confiance du public à l'égard tant de l'administration de la justice que des corps de police du Québec.

[78] Bien que l'enquête menée par le BEI vise aussi à faire la lumière sur les évènements causant la mort ou des blessures dans lesquels les policiers sont impliqués et vise également à informer le public quant à ces évènements, il s'agit néanmoins essentiellement d'une enquête de nature criminelle, puisque l'objet ultime de celle-ci est de déterminer si une infraction criminelle a été commise ou non par le policier impliqué.

[79] Je ne souscris donc pas à l'argument du PGQ voulant qu'il ne s'agisse pas d'une enquête criminelle au motif que le BEI enquête sur un « évènement » impliquant un

⁹⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁶ Pièce PGQ-7A : Assemblée nationale, *Journal des débats*, 40^e lég., 1^{ère} sess., vol. 43, n° 31, 20 mars 2013, p. 2064 (S. Bergeron).

policier, l'enquête ne se transformant en enquête criminelle qu'au moment où elle révélerait que le policier impliqué serait un suspect aux fins d'une accusation criminelle.

[80] Premièrement, toutes sortes d'enquêtes criminelles menées par les corps de police portent sur des événements où aucun suspect n'est identifié, ce qui n'en font pas moins pour autant des enquêtes de police de nature criminelle. Par exemple, lorsqu'un cadavre portant des marques de violence est retrouvé, une enquête de police de nature criminelle peut être enclenchée même si aucun suspect n'est identifié. Même si l'enquête révèle ensuite que la mort n'est pas le résultat d'une activité criminelle, cela n'en fait pas moins une enquête criminelle.

[81] Par ailleurs, bien que le résultat final de l'enquête du BEI puisse être une décision du DPCP de ne pas porter d'accusation criminelle – c'est d'ailleurs la plupart du temps le cas –, il demeure que l'objet ultime de l'enquête du BEI est de préparer et de remettre un rapport d'enquête au DPCP afin de permettre à ce dernier de décider s'il y a lieu ou non de déposer des accusations criminelles contre un policier impliqué. Il s'agit là manifestement d'une enquête de nature criminelle. À cet égard, nombre d'enquêtes criminelles menées par les policiers n'aboutissent pas nécessairement à une mise en accusation criminelle.

[82] Finalement, l'idée qu'un corps de police puisse mener une enquête administrative qui se transformerait potentiellement en enquête criminelle selon la preuve recueillie m'apparaît non seulement difficilement concevable, mais aussi une menace sérieuse pour les droits et libertés. Les corps de police ne sont pas des commissions d'enquêtes et leur rôle ne concerne pas des questions administratives ou de politique sociale. Par leur nature même, les corps de police accomplissent des fonctions liées au contrôle et à la répression de la criminalité. C'est d'ailleurs à cette fin que la loi, dont le *Code criminel*, investit leurs membres de vastes pouvoirs. C'est aussi ce que prévoit explicitement l'article 48 de la *Loi sur la police*, lequel définit la mission des corps de police, y compris celle du BEI, comme étant le maintien de la paix et de la sécurité publique et la répression du crime⁹⁷.

[83] En conclusion, les enquêtes menées par le BEI sont essentiellement de nature criminelle.

Le droit criminel et la procédure criminelle régissent-ils le déroulement de ces enquêtes?

[84] La mise sur pied de corps de police afin de conduire des enquêtes pouvant mener à des accusations criminelles fait partie de la compétence provinciale sur l'administration

⁹⁷ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 48.

de la justice prévue par le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Comme le juge Dickson l'énonçait dans l'affaire *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*⁹⁸ :

Depuis plus d'un siècle les gouvernements fédéral et provinciaux ont accepté que l'administration de la justice en matière criminelle soit le fait des gouvernements provinciaux dans leurs limites territoriales respectives. Le rôle des provinces en ce domaine a toujours été reconnu comme partie intégrante de la responsabilité du gouvernement provincial pour l'ordre public dans la province.

En vertu du par. (14) de l'art. 92 de notre Constitution, comme je le comprends, la responsabilité de l'application des lois repose avant tout sur les provinces et dans chacune, le procureur général est le chef du ministère public. Ses responsabilités, quant à la plupart des aspects de l'administration de la justice, sont très étendues. Entre autres, dans le domaine de la justice criminelle, il a charge de l'organisation des tribunaux, de la police, des investigations et poursuites criminelles et des prisons. Les corps de police provinciaux sont sous sa direction de même que les substituts qui agissent comme poursuivants dans la plupart des poursuites criminelles au Canada.

[Soulignement ajouté]

[85] La compétence provinciale sur l'administration de la justice comprend donc l'organisation et la gestion des corps de police créés par des lois provinciales, ce qui inclut la nomination, la surveillance et la discipline des agents de police provinciaux et municipaux⁹⁹.

[86] Bien que la frontière entre la compétence fédérale sur le droit et la procédure criminelle et la compétence provinciale sur l'administration de la justice puisse être poreuse¹⁰⁰, lorsqu'un corps policier provincial conduit une enquête afin de déterminer si des accusations criminelles devraient être déposées, c'est le droit et la procédure établis par le *Code criminel* et la *common law* du droit criminel qui prévaut dans le cadre de cette enquête. Le juge Dickson, alors juge en chef du Canada, s'exprimait ainsi à cet égard dans l'arrêt *O'Hara c. Colombie-Britannique*¹⁰¹ :

[...] Une province doit respecter la compétence fédérale relative au droit criminel et à la procédure en matière criminelle. Par exemple, une province ne peut obliger une personne accusée d'une infraction criminelle à témoigner devant une commission d'enquête provinciale relativement aux circonstances à l'origine de cette accusation: *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*, [1965] R.C.S. 465. Une province ne peut pas non plus adopter des mesures législatives habilitant un agent de police à citer un suspect devant les autorités et à le soumettre à un interrogatoire obligatoire sous serment en ce qui a trait à son implication dans un

⁹⁸ *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, p. 205.

⁹⁹ *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591, p. 606-608; *Bisailon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, p. 79. Voir aussi par analogie *Krieger c. Law Society of Alberta*, [2002] 3 R.C.S. 372, 2002 CSC 65.

¹⁰⁰ *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, p. 207.

¹⁰¹ *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591, p. 607.

crime, aux seules fins d'obtenir suffisamment d'éléments de preuve pour porter des accusations criminelles. Voir *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, précité. [...]

[Soulignement ajouté]

[87] Par ailleurs, dans *Starr c. Houlden*, le juge Lamer cite avec approbation l'extrait suivant d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹⁰² :

[TRADUCTION] Il est bien établi qu'une province peut créer des agences provinciales comme les coroners, les commissaires aux incendies, les commissions des valeurs mobilières et les commissions d'enquête et leur accorder le pouvoir d'assigner des témoins et de les contraindre à déposer sous serment dans le cadre d'une enquête effectuée pour un objectif provincial valide, même si un témoin tenu de déposer peut être un défendeur dans une procédure criminelle subséquente . . .

Toutefois, l'enquête sur la plupart des crimes est menée par des agents de police agissant principalement en vertu de leur pouvoir de common law et des pouvoirs de fouille, de perquisition et de surveillance électronique prévus par la loi, aidés à l'occasion dans leur enquête par le résultat de commissions d'enquête comme celles qui sont mentionnées précédemment. Les agents de police sont autorisés à interroger toute personne, soupçonnée ou non, pour vérifier si un crime a été commis et, dans l'affirmative, pour en découvrir l'auteur. Toutefois, bien que les agents de police soient, en général, autorisés à interroger des suspects, ils n'ont pas le pouvoir de les obliger à répondre.

Malgré le chevauchement des par. 91(27) et 92(14), il ne serait manifestement pas de la compétence de la province d'adopter une loi qui permettrait à un agent de police de convoquer un suspect devant un fonctionnaire et de l'obliger à répondre, sous serment, à un interrogatoire relatif à sa participation à une infraction. Même si une telle loi pouvait être décrite comme portant sur les enquêtes relatives à des infractions et donc apparemment relever de l'administration de la justice, une telle loi porterait en réalité sur la procédure en matière criminelle et relèverait donc de la compétence exclusive du Parlement. [Je souligne]

[Soulignement et caractères italiques du juge Lamer]

[88] Des propos similaires sont repris par le juge Iacobucci dans *R. c. White*¹⁰³ :

[...] Les provinces ont le droit d'enquêter sur des faits susceptibles de comporter la perpétration d'une infraction criminelle, mais leur pouvoir ne va pas jusqu'à empiéter sur le pouvoir conféré au Parlement en matière de droit criminel par

¹⁰² *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366, p. 1397-1398, citant les propos du juge Martin dans *R. v. Hoffmann-Laroche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694, p. 724, 1981 CanLII 1690.

¹⁰³ *R. c. White*, [1999] 2 R.C.S. 417, par. 72.

le par. 91(27) de la Loi constitutionnelle de 1867: voir, par exemple, Starr c. Houlden, [1990] 1 R.C.S. 1366.

[Soulignement ajouté]

[89] Les enquêtes du BEI doivent donc respecter le droit et la procédure criminelle énoncée dans le *Code criminel* et par la *common law* du droit criminel.

[90] Cela étant, cela ne signifie pas que le législateur provincial ne puisse légiférer à l'égard des enquêtes menées par un corps de police, tel le BEI. Il peut certes le faire. Cependant, cette législation provinciale ne peut ni contredire ni annuler les règles et principes du droit criminel et de la procédure criminelle, lesquels relèvent de la compétence exclusive du législateur fédéral.

Les dispositions contestées du Règlement sont-elles incompatibles avec le droit criminel ou la procédure criminelle

[91] Il s'agit maintenant de déterminer si les dispositions contestées sont incompatibles avec le droit criminel ou la procédure criminelle, comme le prétendent les appelants incidents. Cette analyse s'effectue tour à tour au regard de chacune des dispositions contestées.

Le retrait de la scène des policiers témoins et impliqués et la priorité de l'enquête du BEI

[92] Le paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 1 du Règlement oblige le policier impliqué et le policier témoin à se retirer de la scène, tandis que l'article 3 du Règlement accorde la priorité à l'enquête du BEI.

[93] Ces dispositions ne soulèvent aucune inquiétude quant à leur validité constitutionnelle sous le partage des compétences. Il s'agit manifestement de mesures portant sur l'organisation des services de police dans la province qui sont adoptées tant dans le but d'assurer la conservation de la preuve que pour favoriser une collaboration harmonieuse et ordonnée entre les corps de police concernés.

[94] Les appelants incidents ne me convainquent pas qu'il s'agit là de mesures portant atteinte au droit criminel ou à la procédure criminelle, d'autant plus qu'ils n'identifient pas précisément quel aspect du droit criminel ou de la procédure criminelle serait incompatible avec ces dispositions du Règlement.

L'obligation imposée au policier impliqué de rédiger un compte rendu de l'évènement afin de le remettre au BEI

[95] Le paragraphe 2^o de l'alinéa premier de l'article 1 du Règlement oblige le policier impliqué et le policier témoin à rédiger un compte rendu de l'évènement et de le remettre

au BEI. Il est manifeste que cette disposition n'entre pas en conflit avec le droit criminel ou la procédure criminelle lorsque c'est le policier témoin qui est visé, les appelants incidents ne contestant d'ailleurs pas cette mesure à l'égard de ces policiers.

[96] Qu'en est-il du policier impliqué? Assurément, c'est ce policier qui est visé par l'enquête du BEI, dont l'objet même est de déterminer si des accusations criminelles devraient être portées contre lui à la suite de l'évènement. Selon les appelants incidents, cette disposition du Règlement aurait pour effet d'écarter la règle de la *common law* du droit criminel permettant à un individu de refuser de s'incriminer.

[97] Or, cette règle de *common law* en est une de justice fondamentale qui est, pour l'essentiel, visée par l'article 7 de la *Charte canadienne*. Il y a donc un recoupement entre la règle de *common law* et la *Charte canadienne*. Ainsi, dans la mesure où l'obligation imposée au policier impliqué par la disposition contestée du Règlement serait incompatible avec la règle de *common law*, elle serait par le fait même à la fois contraire à l'article 7 de la *Charte canadienne* et aussi *ultra vires* de la compétence provinciale. Vice versa, si la disposition contestée était compatible avec la règle de *common law*, elle serait alors compatible avec l'article 7 de la *Charte canadienne* et aussi *intra vires* de la compétence provinciale.

[98] Puisque l'analyse sous le partage des compétences et l'analyse en vertu de la *Charte canadienne* se recoupent largement, il m'apparaît préférable d'analyser la validité de cette obligation réglementaire imposée au policier impliqué sous la loupe de la *Charte canadienne*.

La mise en garde au policier impliqué lors de sa rencontre avec les enquêteurs du BEI

[99] Le paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 1 du Règlement oblige le policier témoin et le policier impliqué à rencontrer les enquêteurs du BEI. Les appelants incidents ne contestent pas l'obligation imposée aux policiers témoins de rencontrer les enquêteurs du BEI et de répondre à leurs questions. Par ailleurs, le PGQ reconnaît que le policier impliqué n'a aucune obligation de répondre aux questions des enquêteurs.

[100] Sans remettre en question l'obligation imposée au policier impliqué de se présenter à une entrevue menée par les enquêteurs du BEI, les appelants incidents soutiennent néanmoins que cette disposition serait *ultra vires* de la compétence de la province parce que le policier impliqué ne serait pas obligé par la *common law* de participer à une entrevue dans le cadre d'une enquête policière sans qu'une mise en garde lui soit donnée quant à l'utilisation qui pourrait être faite de ses déclarations.

[101] En l'occurrence, c'est surtout un argument fondé sur la *Charte canadienne* que présentent les appelants incidents plutôt que sur le partage des compétences. D'ailleurs, les appelants incidents laissent entendre que la disposition réglementaire en cause serait

intra vires de la compétence de la province si elle était accompagnée d'une mise en garde.

[102] La présomption de constitutionnalité permet de présumer que le législateur, en l'occurrence le gouvernement du Québec, n'a pas l'intention d'outrepasser les pouvoirs que lui confère la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ainsi, si la disposition contestée du Règlement peut recevoir une interprétation qui limitera son application à des sujets relevant de la compétence provinciale, c'est cette interprétation qui doit prévaloir. Ainsi, dans la mesure où l'obligation énoncée au paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 1 du Règlement peut être comprise comme exigeant implicitement une mise en garde appropriée lorsque les circonstances l'exigent, son caractère *intra vires* serait préservé.

[103] La question de savoir si une telle mise en garde est requise sera donc analysée ci-après dans le cadre de la discussion portant sur sa compatibilité avec la *Charte canadienne*.

La remise de documents

[104] Le paragraphe 4^o du premier alinéa de l'article 2 du Règlement oblige le directeur du corps de police impliqué de remettre aux enquêteurs du BEI tout document en lien avec l'évènement impliquant un policier.

[105] Les intimés soulèvent l'inconstitutionnalité de cette disposition en vertu du partage des compétences de manière irrégulière, voire pour la première fois. C'est seulement l'inconstitutionnalité de cette disposition en vertu de la *Charte canadienne* qui a été soulevée de manière régulière. Ainsi, dans la demande en contrôle judiciaire devant la Cour supérieure, la disposition est mentionnée, parmi d'autres dispositions du Règlement, comme empiétant sur la compétence fédérale¹⁰⁴. Toutefois, par la suite, aucune analyse de la validité constitutionnelle de la disposition sous le partage des compétences n'est faite dans la demande et aucune conclusion à ce propos n'y est incluse. La question n'a pas non plus été abordée lors de l'audition devant la Cour supérieure. Seule la question de la validité de cette disposition en vertu de la *Charte canadienne* y a été soulevée.

[106] Le PGQ soutient, avec raison, que les appelants incidents sont forclos de soulever en appel l'invalidité constitutionnelle de cette disposition sous le partage des compétences. En effet, les conditions ne sont donc pas réunies pour que la Cour use de son pouvoir discrétionnaire afin d'autoriser que la question de la validité de la disposition sous le partage des compétences soit soulevée pour la première fois en appel. Les appelants incidents ne présentent aucune justification quant au fait qu'ils soulèvent pour la première fois cette question, alors qu'ils ont le fardeau de démontrer qu'aucun préjudice ne découlerait du fait que la Cour se penche sur celle-ci¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Pourvoi en contrôle judiciaire et demande introductive d'instance datée du 10 juin 2019, par. 1.

¹⁰⁵ *Guindon c. Canada*, 2015 CSC 41, par. 20-23.

DEUXIÈME PARTIE : LA CONFORMITÉ DES DISPOSITIONS CONTESTÉES EU ÉGARD À LA CHARTE CANADIENNE

[107] L'article 7 de la *Charte canadienne* prévoit ce qui suit :

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

[108] Les articles 8 à 14 de la *Charte canadienne* visent à prévenir des atteintes spécifiques au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qui contreviendraient aux principes de justice fondamentale, mais ces articles ne constituent pas une énumération exhaustive de ces principes. Ils ne constituent que des manifestations particulières des principes de justice fondamentale visant à assurer le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. L'article 7 constitutionnalise d'autres principes de justice fondamentale qui ne sont pas autrement précisés dans la *Charte canadienne*, mais qui sont tout aussi importants.

[109] C'est dans le *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*¹⁰⁶, que la Cour suprême a été pour la première fois appelée à interpréter l'article 7 de la *Charte canadienne*. Le juge Lamer y précise que l'expression « principes de justice fondamentale » qui y est énoncée fait référence aux préceptes fondamentaux de notre système juridique qui relèvent du pouvoir inhérent de l'appareil judiciaire en tant que gardien du système canadien de justice¹⁰⁷. Ainsi, la question de savoir si un principe donné peut être considéré comme un principe de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la *Charte canadienne* dépendra de l'analyse de la nature, des sources de sa raison d'être et de son rôle essentiel dans le processus judiciaire et dans le système juridique canadien. En conséquence, on ne peut donner à l'expression « principes de justice fondamentale » un contenu exhaustif ou une définition précise. L'expression prend un sens concret au fur et à mesure que les tribunaux étudient les allégations d'atteintes à l'article 7.

[110] La jurisprudence subséquente au *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)* a développé trois critères pour élever un principe au rang de principe de justice fondamentale¹⁰⁸. Premièrement, le principe allégué doit être juridique; il doit s'agir d'un élément essentiel du système de l'administration de la justice fondé sur la foi en la dignité et la valeur de la personne humaine et d'une condition essentielle à l'exercice de la justice. Deuxièmement, le principe allégué doit être le fruit d'un consensus suffisant quant

¹⁰⁶ *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486.

¹⁰⁷ *Id.*, p. 512-513.

¹⁰⁸ *R. c. Malmo-Levine; R. c. Caine*, [2003] 3 R.C.S. 571, par. 110-129; *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 76, par. 8-12; *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 248, par. 68; *R. c. D.B.*, [2008] 2 R.C.S. 3, 2008 CSC 25, par. 46; *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, [2010] 1 R.C.S. 44, 2010 CSC 3, par. 23.

à son caractère primordial ou fondamental. Enfin, il faut qu'il soit identifiable avec précision et puisse être appliqué de manière à produire des résultats prévisibles afin de fournir une norme applicable par les tribunaux.

[111] La Cour suprême ajoute que les lois qui portent atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne ne doivent pas être arbitraires, avoir une portée excessive ou entraîner des conséquences disproportionnées à leur objet¹⁰⁹, étant compris que l'État ne peut invoquer l'utilité pratique d'une mesure sur le plan de la commodité administrative pour réfuter une allégation de portée excessive¹¹⁰. Bref, l'analyse en vertu de l'article 7 est qualitative et la question fondamentale est celle de savoir si la disposition en cause prive une personne du droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne de façon disproportionnée, excessive ou arbitraire. À cette fin, la détermination de l'objet de la disposition attaquée est cruciale à l'exercice d'analyse.

[112] C'est avec ces principes généraux à l'esprit qu'il y a lieu de procéder à l'analyse de la conformité des dispositions contestées du Règlement à la *Charte canadienne*.

L'obligation imposée au policier impliqué de rédiger un compte rendu de l'évènement afin de le remettre au BEI

[113] Tel que déjà constaté, le paragraphe 2^o du premier alinéa de l'article 1 du Règlement oblige le policier impliqué à rédiger un compte rendu des événements afin de le remettre au BEI. Puisque c'est le comportement du policier impliqué qui fait l'objet de l'enquête du BEI et puisque cette enquête vise ultimement à déterminer si des accusations criminelles devraient ou non être entreprises contre lui, l'obligation législative de rédiger un compte rendu pour les fins de cette enquête semble, à prime abord, porter atteinte à son droit au silence et à son droit de ne pas s'incriminer.

[114] Le droit au silence est étroitement lié au principe qui permet à une personne de refuser de s'incriminer¹¹¹. Ainsi, un suspect ne peut être contraint de servir de source de renseignements sur ses propres agissements criminels¹¹². Le principe permettant de refuser de s'incriminer se manifeste dans plusieurs règles constitutionnelles et de *common law* qui s'appliquent tant avant qu'après un procès criminel.

[115] Pendant un procès, le principe s'exprime dans la protection prévue à l'alinéa 11c) de la *Charte canadienne* contre l'obligation de l'accusé de témoigner, dans la présomption d'innocence prévue à l'alinéa 11d) et le fardeau imposé au ministère public

¹⁰⁹ *Canada (Procureur général) c. Bedford*, [2013] 3 R.C.S. 1101, 2013 CSC 72, par. 105; *Carter c. Canada (Procureur général)*, [2015] 1 R.C.S. 331, 2015 CSC 5, par. 72; *R. c. Safarzadeh-Markhali*, [2016] 1 R.C.S. 180, 2016 CSC 14, par. 22.

¹¹⁰ *R. c. Ndhlovu*, 2022 CSC 38, par. 103-108; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, [2013] 3 R.C.S. 1101, 2013 CSC 72, par. 113; *R. c. Safarzadeh-Markhali*, [2016] 1 R.C.S. 180, 2016 CSC 14, par. 53.

¹¹¹ *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, 2004 CSC 42, [2004] 2 R.C.S. 248, par. 69.

¹¹² *R. c. J.J.*, 2022 CSC 28, par. 144-145.

d'établir sa preuve hors de tout doute raisonnable, de même que dans la protection prévue à l'article 13 de la *Charte canadienne* interdisant qu'un témoignage incriminant dans une procédure soit utilisé pour incriminer le témoin dans d'autres procédures¹¹³.

[116] Avant un procès, la loi permet à un suspect de garder le silence lorsqu'il est interrogé par des policiers et lui assure qu'il n'a aucune obligation générale de communication à l'égard des policiers¹¹⁴. Une protection résiduelle permettant à un individu de refuser de s'incriminer est aussi conférée par l'article 7 de la *Charte canadienne*¹¹⁵. Toutefois, cette protection au titre de l'article 7 dépend du contexte et n'est pas absolue à l'égard de toute utilisation des renseignements dont la divulgation a été forcée en vertu d'une loi ou d'une autre manière. Ainsi, il ne faut pas accepter automatiquement que l'article 7 de la *Charte canadienne* comprend abstraitement un droit général de ne pas s'incriminer¹¹⁶.

[117] Ainsi, le législateur a inclus dans certaines lois des obligations pour les individus de rendre compte de leurs activités lorsque celles-ci sont réglementées par l'État. Dans la plupart des cas, un individu ne peut refuser de rendre compte selon la loi en invoquant un droit abstrait au refus de s'incriminer. Cependant, se pose alors la question de l'admissibilité de tels comptes rendus dans le cadre de procédures criminelles. Ainsi, selon les circonstances, les tribunaux ont admis dans le cadre d'un procès criminel certains types de comptes rendus obligatoires, alors qu'ils les ont exclus dans d'autres cas¹¹⁷.

[118] Autrement dit, bien que la règle de droit issue de la *common law* permette, en principe, à tout individu de refuser de faire des déclarations écrites ou orales à la police afin de l'incriminer dans une procédure criminelle¹¹⁸, l'application de cette règle est fort complexe lorsque, par ailleurs, une loi oblige autrement un individu à faire une déclaration.

[119] Toutefois, la situation n'est pas la même lorsque l'individu en cause est l'objet même d'une enquête de nature criminelle, puisque la relation entre l'État et ce dernier vise alors potentiellement à le priver de liberté. Dans l'arrêt *R. c. Jarvis*¹¹⁹, la Cour suprême indique que « lorsqu'un examen dans un cas particulier a pour objet

¹¹³ *Id.*, par. 145.

¹¹⁴ *Id.*, par. 145, référant à *R. c. P. (M.B.)*, [1994] 1 R.C.S. 555, p. 578; *R. c. Singh*, 2007 CSC 48, [2007] 3 R.C.S. 405, par. 21.

¹¹⁵ *Id.*, par. 146.

¹¹⁶ *R. c. White*, [1999] 2 R.C.S. 417, par. 45; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, p. 538.

¹¹⁷ *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154; *R. c. White*, [1999] 2 R.C.S. 417.

¹¹⁸ *R. c. J.J.*, 2022 CSC 28, par. 144-145; *R. c. Jones*, [1994] 2 R.C.S. 229, p. 248-249 (motifs dissidents du juge en chef Lamer); *R. c. Hébert*, [1990] 2 R.C.S. 151, p. 176-178; *R. c. Liew*, [1999] 3 R.C.S. 227, par. 37-40; *R. c. Singh*, 2007 CSC 48, par. 43-46.

¹¹⁹ *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757.

prédominant d'établir la responsabilité pénale du contribuable, les fonctionnaires [de l'État] doivent renoncer à leur faculté d'utiliser les pouvoirs d'inspection et de demande péremptoire »¹²⁰.

[120] En revanche, la question qui se pose souvent dans un tel cas est celle de savoir à quel moment le seuil entre l'enquête de nature administrative et celle de nature criminelle est franchi. Ce seuil est généralement établi lorsque les agents de l'État croient raisonnablement à la commission d'une infraction, mais ce dernier critère n'est pas nécessairement déterminant. Il faut également considérer toutes les circonstances, notamment si la conduite des agents de l'État donne à croire qu'ils procèdent à une enquête de nature criminelle ou plutôt de nature administrative et si la preuve recherchée au cours de l'enquête est pertinente à une enquête de nature administrative ou plutôt à une enquête de nature criminelle¹²¹.

[121] Qu'en est-il en l'espèce?

[122] Il n'y a aucun doute que le policier doit rédiger un compte rendu d'un événement, même s'il s'agit d'un policier impliqué au sens du Règlement. Comme le notait le juge Moldaver dans *Wood c. Schaeffer*, « l'obligation de rédiger des notes constitue, à tout le moins, un aspect implicite de l'obligation qu'a tout agent de police de faciliter le dépôt d'accusations et le déroulement des poursuites »¹²². Cela étant, puisque l'enquête du BEI en est une de nature criminelle en ce qu'elle vise à déterminer si des accusations criminelles doivent être portées contre le policier impliqué, l'obligation qui incombe à ce dernier de rédiger un tel compte rendu doit être réconciliée avec son droit au silence dans le cadre d'une enquête de nature criminelle le concernant directement.

[123] Ici, contrairement à la situation dans *R. c. White*, le Règlement oblige le policier impliqué à rédiger un compte rendu dans le cadre d'une enquête policière dont l'objet ultime est précisément de décider si des procédures criminelles devraient ou non être portées contre lui. Bien que la Cour suprême ait reconnu dans *Wood c. Schaeffer*¹²³ qu'une telle obligation pouvait être imposée à un policier par une province, c'était dans le contexte d'un règlement provincial qui interdisait de fournir le compte rendu du policier impliqué aux agents enquêteurs et où la validité constitutionnelle d'une telle obligation n'était pas remise en question.

[124] S'il est incontestable que le policier impliqué est soumis à une obligation professionnelle de rédiger un compte rendu d'évènement, je suis néanmoins d'avis qu'il ne devrait pas être obligé de transmettre son rapport au BEI, bien qu'il puisse volontairement le faire. Décider autrement serait faire fi des droits constitutionnels du policier impliqué comme individu visé par une enquête de nature criminelle. C'est la façon

¹²⁰ *Id.*, par. 54.

¹²¹ *Id.*, par. 89-94.

¹²² *Wood c. Schaeffer*, 2013 CSC 71, [2013] 3 R.C.S. 1053, par. 67.

¹²³ *Ibid.*

appropriée de réconcilier à la fois, d'une part, les devoirs professionnels qui incombent au policier impliqué dans un événement mettant potentiellement en cause sa responsabilité criminelle et, d'autre part, ses droits constitutionnels dans le cadre d'une enquête de nature criminelle le visant directement. Comme le signalait le juge en chef Lamer dans *R. c. Jones*¹²⁴ :

Toute action de l'État qui contraint une personne à produire une preuve contre elle-même dans des procédures l'opposant à l'État viole le principe interdisant l'auto-incrimination. La contrainte, devrait-on le souligner, signifie refuser la possibilité de donner un consentement libre et éclairé.

[125] Il n'est pas anodin de noter que c'est cette réconciliation des droits qui a été retenue dans la législation des autres provinces canadiennes portant sur des enquêtes similaires à celles menées par le BEI; j'y reviendrai.

La mise en garde au policier impliqué lors de sa rencontre avec les enquêteurs du BEI

[126] Le paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 1 du Règlement oblige le policier impliqué à rencontrer les enquêteurs du BEI. Cependant, tout en reconnaissant que le policier impliqué n'a pas l'obligation de répondre aux questions des enquêteurs du BEI, le PGQ soutient que ces derniers n'ont aucune obligation de faire une mise en garde au policier impliqué en début d'entrevue. Qu'en est-il?

[127] La règle des confessions, une règle de *common law*, protège le droit d'un individu de garder le silence à tout moment pendant une enquête policière, peu importe que l'individu interrogé soit détenu ou non, tandis que les protections résiduelles de l'article 7 de la *Charte canadienne* n'entrent généralement en jeu qu'après une mise en détention¹²⁵.

[128] Ainsi, lorsqu'un individu interrogé par la police devient un « suspect » aux fins de l'enquête criminelle – plutôt qu'un témoin – la mise en garde sur le caractère volontaire d'une déclaration est requise¹²⁶. Cela étant, un individu qui est détenu par la police, qu'il soit ou non un suspect, a toujours le droit à une mise en garde¹²⁷.

[129] En l'espèce, le Règlement oblige le policier impliqué à se présenter à une entrevue auprès des enquêteurs du BEI. Rappelons à nouveau que le policier impliqué est le sujet même de l'enquête de nature criminelle menée par le BEI. L'effet de cette obligation légale de se présenter à l'entrevue, combiné au fait que c'est la responsabilité criminelle potentielle du policier impliqué qui est l'objet de l'enquête, fait en sorte que ce dernier est

¹²⁴ *R. c. Jones*, [1994] 2 R.C.S. 229, p. 249. Voir aussi : *R. c. Hébert*, [1990] 2 R.C.S. 151, p. 176-178.

¹²⁵ *R. c. Tessier*, 2022 CSC 35, par. 39 et 55.

¹²⁶ *Id.*, par. 59 et 65.

¹²⁷ *Id.*, par. 79.

légalement en détention lors de l'entrevue auprès des enquêteurs du BEI. Il en découle que le policier impliqué a droit à une mise en garde dès le début de l'entrevue.

[130] En effet, lorsqu'un individu est légalement tenu d'obtempérer à un ordre ou à une sommation de la police, surtout lorsque le but est de déterminer sa responsabilité criminelle, cela doit être assimilé à une détention¹²⁸. C'est manifestement le cas pour le policier impliqué au regard de l'entrevue obligatoire auprès des enquêteurs du BEI. Une mise en garde au policier impliqué est donc requise, comme l'a d'ailleurs conclu le juge de première instance.

L'article premier de la Charte canadienne

[131] Le PGQ soutient que si l'une ou l'autre des dispositions contestées du Règlement restreignaient les droits garantis à la *Charte canadienne*, alors ces restrictions seraient raisonnables et justifiées dans le cadre d'une société libre et démocratique, vu que l'objet de ces dispositions est d'assurer le maintien de la confiance du public à l'égard de la police au moyen d'une enquête indépendante et transparente, ce qui constitue un objectif législatif urgent et réel¹²⁹. Par ailleurs, pour le PGQ, s'il y a atteinte au droit au silence ou à celui de ne pas être obligé de s'incriminer, cette atteinte serait minimale puisque le policier impliqué bénéficiera d'une immunité d'utilisation de la preuve et de la preuve dérivée si l'enquête du BEI mène à un procès criminel¹³⁰.

[132] Il n'y a pas lieu de retenir ces prétentions du PGQ.

[133] Le droit de garder le silence et celui de ne pas être obligé de s'incriminer font partie des préceptes fondamentaux du droit canadien et ils ont été constitutionnalisés en vertu, notamment, de l'article 7 de la *Charte canadienne*¹³¹. Par ailleurs, l'article 1 de la *Charte canadienne* entretient un rapport particulier avec l'article 7. En effet, on ne peut que rarement concevoir qu'une atteinte aux droits à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne garantie par l'article 7 de la *Charte canadienne* puisse être raisonnable ou justifiable dans une société libre et démocratique¹³². Ainsi, les protections constitutionnelles offertes par l'article 7 de la *Charte canadienne* ne seront qu'exceptionnellement supplantées au moyen de l'article 1¹³³. À titre d'exemple de circonstances exceptionnelles, le juge Lamer, dans le *Renvoi sur la Motor Vehicle Act*

¹²⁸ *R. c. Grant*, 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353, par. 30 et 34; *R. c. Le*, 2019 CSC 34, [2019] 2 R.C.S. 692, par. 25; *R. c. Tessier*, 2022 CSC 35, par. 105.

¹²⁹ Mémoire de l'appelant PGQ, par. 85-92.

¹³⁰ *Id.*, par. 93-98.

¹³¹ *R. c. Singh*, 2007 CSC 48, [2007] 3 R.C.S. 405, par. 21 et 34; *R. c. White*, [1999] 2 R.C.S. 417, par. 44.

¹³² *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486, p. 518 (motifs majoritaires du juge Lamer) et 523-524 (motifs dissidents de la juge Wilson); *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, [2015] 1 R.C.S. 331, par. 95.

¹³³ *R. c. Brown*, 2022 CSC 18, par. 166; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350, par. 66; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, par. 91.

(C.-B.), mentionne « les désastres naturels, le déclenchement d'hostilités, les épidémies et ainsi de suite »¹³⁴. En soi, les circonstances exceptionnelles requises semblent devoir surtout se rapporter à un contexte d'urgence¹³⁵.

[134] Par ailleurs la prétention du PGQ voulant que le rapport d'évènement du policier impliqué ne lui serait pas opposable dans le cadre d'un éventuel procès criminel ne m'apparaît pas aussi limpide que le laisse entendre celui-ci. Quoi qu'il en soit, il n'appartient pas à la Cour de décider à l'avance de la recevabilité d'un tel rapport dans le cadre d'un procès criminel visant le policier impliqué. Par ailleurs, peu importe l'admissibilité ou non du rapport dans un éventuel procès criminel, ce qui est en cause ici ce sont les droits du policier impliqué au silence et au refus de s'incriminer garantis par la *common law* et la *Charte canadienne*.

[135] Le PGQ ne me convainc pas non plus que l'obligation du policier impliqué de remettre son compte rendu au BEI ou l'absence d'une mise en garde lors de l'entrevue avec les enquêteurs du BEI soient véritablement nécessaires afin d'assurer que l'enquête soit conduite avec célérité, efficacité, impartialité, indépendance et transparence ni pour maintenir la confiance du public à l'égard tant de l'administration de la justice que des corps de police du Québec. En effet, les autres provinces canadiennes qui ont adopté des mesures d'enquête similaires n'imposent pas de telles obligations au policier impliqué, et il n'y a aucune preuve dans le dossier qui laisserait entendre que cela nuirait à ces enquêtes ou ébranlerait la confiance du public.

[136] Par exemple, la loi ontarienne établissant l'Unité des enquêtes spéciales, l'équivalent du BEI, prévoit que « [n]ul ne doit fournir à un enquêteur l'original ou une copie des notes sur l'incident d'un agent impliqué relatives à l'incident »¹³⁶. D'ailleurs, le directeur de l'unité doit remettre au service de police concerné les notes du policier initialement témoin dont le statut devient celui d'impliqué¹³⁷. De plus, la loi ontarienne n'oblige que le policier témoin à se présenter à une entrevue demandée par l'Unité des enquêtes spéciales et à répondre aux questions posées par les enquêteurs¹³⁸. Une fois encore, si le statut de policier témoin vient à changer en celui d'impliqué, le directeur de l'Unité des enquêtes spéciales doit remettre au policier l'original et toutes les copies de l'enregistrement de l'entrevue¹³⁹.

[137] En Nouvelle-Écosse, le législateur provincial a mis sur pied la Serious Incident Response Team (SIRT) pour enquêter sur des événements au cours desquels les gestes d'un policier ont pu mener au décès, aux blessures graves ou à l'agression sexuelle d'une

¹³⁴ *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486, p. 518.

¹³⁵ Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2014, par. XII-6.24.

¹³⁶ *Loi de 2019 sur l'Unité des enquêtes spéciales*, L.O. 2019, chap. 1, annexe 5, art. 24 (1).

¹³⁷ *Id.*, art. 24(2).

¹³⁸ *Id.*, art. 22, 25(1) et (2).

¹³⁹ *Id.*, art. 25(7).

personne¹⁴⁰. Le règlement encadrant les enquêtes du SIRT prévoit que, contrairement au policier témoin¹⁴¹, un policier impliqué n'a pas l'obligation de fournir ses notes concernant l'incident et aucune autre personne ne peut le faire sans son consentement¹⁴². Le règlement prévoit que seul le policier témoin a l'obligation de participer à une entrevue avec des enquêteurs du SIRT et de répondre à leurs questions¹⁴³. En cas de changement de statut d'un policier témoin à celui de policier impliqué, l'enregistrement de son entrevue et toute copie de celui-ci lui sont rendus et ses notes concernant l'incident et toutes les copies de celles-ci sont remises au directeur de son corps de police¹⁴⁴.

[138] En Alberta, en cas de décès ou de blessures graves à la suite d'une intervention policière, le règlement prévoit qu'un policier impliqué n'a pas à fournir ses notes concernant l'incident et personne ne peut les fournir aux enquêteurs sans son accord¹⁴⁵. Une fois encore, seul le policier témoin doit fournir ses notes et se soumettre à une entrevue auprès des enquêteurs et répondre à leurs questions¹⁴⁶. Enfin, advenant le changement de statut d'un policier témoin en celui de policier impliqué, ce dernier se verra remettre l'enregistrement de son entrevue et toutes les copies de celui-ci et le directeur de son corps de police se verra confier les notes de ce policier concernant l'incident¹⁴⁷.

[139] Bien que l'approche des autres provinces canadiennes ne lie pas le Québec, le fait que celles-ci puissent mener à bien des enquêtes indépendantes à l'égard de policiers impliqués sans obliger ces derniers à remettre des rapports d'incident aux fins des enquêtes les concernant ni même se prêter à une entrevue avec les enquêteurs, permet de conclure que l'argumentaire justificatif avancé par le PGQ n'est pas persuasif et ne saurait être retenu.

TROISIÈME PARTIE : LA VALIDITÉ DES DISPOSITIONS CONTESTÉES EU ÉGARD AUX PRINCIPES D'INTERPRÉTATION LÉGISLATIVE ET CEUX DU DROIT ADMINISTRATIF

Le retrait de la scène des policiers témoins et impliqués et la priorité de l'enquête du BEI

[140] Les appelants incidents soutiennent que la préséance de l'enquête du BEI sur les autres enquêtes policières parallèles portant sur le même événement ou des événements qui y sont étroitement liés, comme le stipule l'article 3 du Règlement, de même que

¹⁴⁰ *Police Act*, S.N.S. 2004, c. 31, art. 26A, 26I (1) (a).

¹⁴¹ *Serious Incident Response Team Regulations*, S.N.S. 2004, c. 31, art. 6(3).

¹⁴² *Id.*, art. 6 (5).

¹⁴³ *Id.*, art. 7 (2).

¹⁴⁴ *Id.*, art. 8 (2).

¹⁴⁵ *Police Service Regulation*, Alta Reg. 356/1990, art. 10.4(6).

¹⁴⁶ *Id.*, art. 10.4 (2) et 10.5 (1).

¹⁴⁷ *Id.*, art. 10.6 (3).

l'obligation des policiers témoins et impliqués de se retirer de la scène de l'évènement, tel que stipulé au paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 1 du Règlement sont :

a) *ultra vires* des pouvoirs de réglementation accordés au gouvernement en vertu de l'article 289.4 de la *Loi sur la police*; b) incompatibles avec l'article 48 de la *Loi sur la police*; et c) portent atteinte aux règles qui régissent l'indépendance des corps de police par rapport à la branche exécutive du gouvernement et à la primauté du droit.

[141] Traitons de ces prétentions tour à tour.

[142] L'article 289.4 de la *Loi sur la police* est la disposition législative habilitante du Règlement. Cet article confère au gouvernement de larges pouvoirs réglementaires en ce qui concerne à la fois le déroulement des enquêtes du BEI et les obligations auxquelles sont tenus les policiers impliqués et témoins, ainsi que le directeur du corps de police impliqué.

[143] L'arrêt *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)* (« Katz ») énonce que « pour contester avec succès la validité d'un règlement, il faut démontrer qu'il est incompatible avec l'objectif de sa loi habilitante ou encore qu'il déborde le cadre du mandat prévu par la Loi »¹⁴⁸.

[144] Les règlements bénéficient par ailleurs d'une présomption de validité. Cette présomption comporte deux aspects : elle impose à celui qui conteste le règlement le fardeau de démontrer que celui-ci est invalide, plutôt que d'obliger l'organisme réglementaire à en justifier la validité. Ensuite, la présomption favorise une méthode d'interprétation qui concilie le règlement avec sa loi habilitante de sorte que, dans la mesure du possible, le règlement devrait être interprété d'une manière qui le rend *intra vires* de sa disposition habilitante¹⁴⁹.

[145] En conséquence, pour qu'il puisse être déclaré *ultra vires* pour cause d'incompatibilité avec l'objet de sa loi habilitante, « le règlement doit reposer sur des considérations « sans importance », doit être « non pertinent » ou être « complètement étranger » à l'objet de la loi »¹⁵⁰. En réalité, bien qu'il soit possible de déclarer un règlement *ultra vires* pour cette raison, « seul un cas flagrant pourrait justifier une pareille mesure »¹⁵¹.

[146] Ce n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Rappelons d'abord que l'article 289.4 de la *Loi sur la police* permet l'adoption d'un règlement concernant les enquêtes du BEI et que celles-ci doivent être impartiales, indépendantes et transparentes. De plus, le règlement du gouvernement peut aussi prévoir « les obligations auxquelles sont tenus

¹⁴⁸ *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810, par. 24.

¹⁴⁹ *Id.*, par. 25.

¹⁵⁰ *Id.*, par. 28.

¹⁵¹ *Ibid.*, citant *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106, p. 111.

les policiers impliqués dans l'évènement, les policiers qui ont été témoins de cet évènement, ainsi que le directeur du corps de police impliqué ». Dans ce contexte, l'obligation pour les policiers témoins et impliqués de se retirer de la scène prévue au paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 1 du Règlement est manifestement *intra vires* des pouvoirs réglementaires du gouvernement.

[147] D'ailleurs, cette règle n'est pas complètement étrangère à l'objectif de la disposition législative habilitante. Au contraire, elle s'inscrit dans la lignée du rapport du Protecteur du citoyen qui recommandait la création d'une obligation pour le service de police impliqué de préserver l'intégrité de la preuve et de la scène jusqu'à l'arrivée des enquêteurs indépendants¹⁵². Comme je l'ai déjà noté, cette disposition vise à préserver la preuve, notamment afin d'assurer l'impartialité de l'enquête et la confiance du public en celle-ci. Cette disposition est donc *intra vires* des pouvoirs de réglementation prévus par la *Loi sur la police*.

[148] Il en est de même de l'article 3 du Règlement qui prévoit la collaboration du BEI avec les autres corps de police menant une enquête parallèle, ainsi que la préséance de l'enquête du BEI sur ces autres corps de police quant aux éléments de preuve, aux témoignages et au contrôle de la scène de l'évènement. Cette disposition permet d'éviter de potentielles mésententes entre le BEI et d'autres corps de police impliqués et d'assurer que le BEI ait accès à tous les éléments essentiels pour mener à bien son enquête. Le rapport du Protecteur du citoyen recommandait d'ailleurs une telle préséance¹⁵³.

[149] Quant à l'article 48 de la *Loi sur la police*, il prévoit que la mission des corps de police et des policiers est de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique et de prévenir et de réprimer le crime. Pour la réalisation de cette mission, ceux-ci doivent agir en concertation et en partenariat avec les personnes et les différents intervenants des milieux concernés par leur mission en vue, notamment, de favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs interventions. Les appelants incidents soutiennent que la priorité accordée aux enquêtes du BEI par le Règlement serait contraire à cette disposition législative.

[150] Or, rien dans la preuve ne permet de conclure que la préséance de l'enquête du BEI nuit aux enquêtes policières parallèles ou que l'article 48 de la *Loi sur la police* ne serait pas respecté en raison d'une enquête menée par le BEI. La prétention contraire des appelants incidents ne repose sur aucun élément de preuve et ne saurait donc être retenue.

[151] Les prétentions des appelants incidents quant aux règles qui régissent l'indépendance des corps de police par rapport à la branche exécutive du gouvernement

¹⁵² Pièce PGQ-8 : 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. 22.

¹⁵³ *Ibid.*

et à la primauté du droit ne peuvent non plus être retenues. D'ailleurs, outre l'énoncer, les appelants incidents ne fournissent aucune explication quant au fondement de leurs prétentions à ce sujet.

[152] Notons que les principes constitutionnels non écrits, dont la primauté du droit, ne peuvent pas à eux seuls fonder une déclaration d'invalidité d'une mesure législative en application du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁵⁴. Par ailleurs, le principe de l'indépendance de la police doit s'entendre comme étant l'absence de pression partisane dans la dictée des affaires policières¹⁵⁵. Il ne s'agit pas d'un tel cas en l'espèce vu que les dispositions contestées ne peuvent raisonnablement être qualifiées de pressions partisans.

La directive du BEI concernant les cartes d'appel

[153] Les appelants incidents demandent aussi à la Cour de déclarer que le BEI ne peut interdire aux policiers témoins et impliqués d'avoir accès à ce qui est désigné comme la « carte d'appel » lorsqu'ils rédigent leurs comptes rendus de l'évènement conformément au paragraphe 2^o de l'alinéa premier de l'article 1 du Règlement. Ils reprochent au juge de première instance d'avoir refusé de faire droit à leur demande en ce sens. Précisons que la « carte d'appel » contient les renseignements colligés par le corps de police impliqué lors d'une intervention policière.

[154] Avec égards, il s'agit ici d'une question liée au déroulement de l'enquête policière menée par le BEI qui ne soulève aucune interrogation de nature constitutionnelle ni même de nature juridique. C'est au BEI de mener son enquête comme il le juge approprié et il n'appartient pas aux tribunaux de gérer ces enquêtes en lieu et place de ce corps de police indépendant.

CONCLUSION

[155] Pour ces motifs, je propose à la Cour de rejeter tant l'appel principal que l'appel incident, le tout sans frais de justice, comme c'était le cas en première instance.

ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.

¹⁵⁴ *Toronto (Cité) c. Ontario (Procureur général)*, 2021 CSC 34, par. 5, 51 et 63.

¹⁵⁵ *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565, par. 29, 32-33; *Smith v. Ontario (Attorney General)*, 2019 ONCA 651, par. 38-64, en particulier par. 48-49.

ANNEXE

Extraits du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, RLRQ, c. P-13.1, r. 1.1.

1. Un policier impliqué et un policier témoin doivent, lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier, lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police:

1° se retirer de la scène de l'événement dès que possible;

2° rédiger de manière indépendante, notamment sans consultation et sans influence, un compte rendu exact, détaillé et exhaustif portant notamment sur les faits survenus lors de l'événement, le signer et le remettre aux enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes dans les 24 heures suivant l'événement, à moins que le directeur du Bureau ne lui accorde un délai supplémentaire;

3° rencontrer les enquêteurs du Bureau;

4° s'abstenir de communiquer avec un autre policier impliqué ou témoin au sujet de l'événement jusqu'à ce qu'il ait remis son compte rendu et qu'il ait rencontré les enquêteurs du Bureau;

5° rester disponible aux fins de l'enquête.

Un policier impliqué est un policier présent lors d'un événement visé au

1. A police officer involved and a witness police officer must, where a person, other than an on-duty police officer, dies, sustains a serious injury or is injured by a firearm used by a police officer during a police intervention or while the person is in police custody:

(1) withdraw from the scene of the occurrence as soon as possible;

(2) draw up independently, in particular without consultations and influence, an accurate, detailed and comprehensive account of the facts that took place during the occurrence, sign the account and submit it to the investigators of the Bureau des enquêtes indépendantes within 24 hours of the occurrence, unless the director of the Bureau grants a time extension;

(3) meet with the investigators of the Bureau.

(4) refrain from communicating with another police officer involved or witness police officer in connection with the occurrence until the police officer has submitted the account and met with the investigators of the Bureau; and

(5) remain available for the investigation purposes.

A police officer involved is a police officer present at an occurrence

premier alinéa et dont les actions ou les décisions pourraient avoir contribué au décès, aux blessures graves ou aux blessures causées par une arme à feu utilisée par un policier. Un policier témoin est un policier en présence de qui s'est déroulé un tel événement, mais qui n'est pas un policier impliqué.

Constitue une blessure grave toute blessure physique pouvant entraîner la mort ou résultant en des conséquences physiques importantes.

2. Un directeur d'un corps de police impliqué doit:

1° prendre les mesures nécessaires pour sécuriser la scène de l'événement et pour s'assurer de la conservation de la preuve et de l'intégrité des lieux jusqu'à l'arrivée des enquêteurs du Bureau;

2° prendre les mesures raisonnables pour éviter que les policiers impliqués ou témoins communiquent entre eux au sujet de l'événement jusqu'à ce qu'ils aient remis leur compte rendu aux enquêteurs du Bureau et qu'ils les aient rencontrés;

3° transmettre au directeur du Bureau l'identité de la personne décédée ou blessée ainsi que la nature de ses blessures, l'identité des personnes présentes lors de l'événement, les paramètres et les limites de la scène de l'événement, les éléments de preuve recueillis afin d'en assurer la conservation ainsi que tout autre renseignement recueilli relatif à l'événement;

referred to in the first paragraph and whose actions or decisions could have contributed to the death, serious injuries or injuries by a firearm used by a police officer. A witness police officer is a police officer in whose presence such an occurrence took place, without being a police officer involved.

Constitutes a serious injury any physical injury that could lead to death or that results in serious physical consequences.

2. A director of a police force involved must

(1) take the necessary measures to secure the scene of the occurrence and to ensure preservation of the evidence and the premises' integrity until the arrival of the investigators of the Bureau;

(2) take reasonable measures to prevent the police officers involved or witness police officers from communicating with one another in connection with the occurrence until they have submitted their accounts to the investigators of the Bureau and met with them;

(3) send to the director of the Bureau the name of the person deceased or injured and the nature of the person's injuries, the names of the persons present at the occurrence, the parameters and limits of the scene of the occurrence, the evidence collected so as to preserve it, as well as any other information collected in connection with the occurrence;

4° remettre aux enquêteurs du Bureau tout document en lien avec l'événement;

5° s'assurer que les communications faites au public au sujet de l'événement ne nuisent pas à l'enquête du Bureau;

6° prendre les mesures nécessaires afin que le directeur du Bureau puisse assurer les communications relatives à l'enquête indépendante avec la personne blessée gravement ou 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, et avec les membres de la famille de celle-ci ou d'une personne décédée lors d'un tel événement.

Un corps de police impliqué est un corps de police dont sont membres ou sous l'autorité de qui agissent, selon le cas, les policiers impliqués dans l'événement ou qui en sont témoins.

3. Le Bureau et tout autre corps de police qui mènent parallèlement une enquête basée sur des éléments de preuve ou des témoins communs doivent collaborer entre eux. Toutefois, le Bureau a préséance sur ce corps de police quant aux éléments de preuve, aux témoignages et au contrôle de la scène de l'événement.

7. L'enquêteur principal doit, avant de rencontrer un policier impliqué ou un policier témoin, déterminer son statut et, dans les meilleurs délais, l'en aviser par écrit. Il doit, de même, informer ce policier dès qu'il y a un changement de son statut en cours d'enquête et l'en aviser par écrit dans les meilleurs délais. Il avise

(4) give the investigators of the Bureau any document in connection with the occurrence;

(5) make sure that the communications made to the public about the occurrence do not impede the Bureau's investigation; and

(6) take the necessary measures so that the director of the Bureau may ensure the communications related to the independent investigation with the person seriously injured or injured by a firearm used by a police officer during a police intervention or while the person is in police custody and with the family members of that person or of a person who died during such an occurrence.

A police force involved is a police force counting among its members or exercising authority over, as the case may be, the police officers who are involved in the occurrence or who witness it.

3. The Bureau and any other police force conducting parallel investigations based on common evidence or testimonies must cooperate with each other. Despite the foregoing, the Bureau has precedence over the police force with regard to the evidence, testimonies and control of the scene of the occurrence.

7. The principal investigator must, before meeting with a police officer involved or a witness police officer, determine the police officer's status and, as soon as possible, notify the police officer of that status in writing. The principal investigator must also inform the police officer of any change in status in the course of the

également le directeur du corps de police impliqué du statut de ce policier et de tout changement de ce statut.

9. Les enquêteurs du Bureau assignés à une enquête doivent rencontrer tous les policiers impliqués dans les 48 heures suivant leur arrivée sur les lieux de l'événement et tous les policiers témoins dans les 24 heures de celle-ci, à moins que le directeur du Bureau n'accorde un délai supplémentaire.

11. Dans la mesure où cela ne nuit pas à son enquête ou à une enquête parallèle, le directeur du Bureau informe le public, notamment du début d'une enquête, de son déroulement et de la transmission du dossier d'enquête au directeur des poursuites criminelles et pénales et, s'il y a lieu, au coroner.

12. Le directeur du Bureau assure les communications avec la personne blessée gravement ou 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, et avec les membres de la famille de celle-ci ou d'une personne décédée lors d'un tel événement. Le directeur leur communique toute information pertinente relative au processus d'enquête indépendante dans la mesure où cela ne nuit pas à l'enquête.

investigation and notify the police officer of the change in writing as soon as possible. The principal investigator also informs the director of the police force involved of the status of the police officer and of any change in their status.

9. The investigators of the Bureau assigned to an investigation must meet with all the police officers involved within 48 hours of their arrival on the scene of the occurrence and with all the witness police officers within 24 hours of their arrival, unless the director of the Bureau grants a time extension.

11. Insofar as it does not impede the director's investigation or a parallel investigation, the director of the Bureau informs the public, in particular, of the beginning of an investigation, its conduct and the transmission of the investigation record to the Director of Criminal and Penal Prosecutions and, if applicable, to the coroner.

12. The director of the Bureau ensures the communications with the person seriously injured or injured by a firearm used by a police officer during a police intervention or while the person is in police custody and with the family members of that person or of a person who died during such an occurrence. The director communicates to them all relevant information regarding the independent investigation process insofar as it does not impede the investigation.