

Le DPCP et les enquêtes indépendantes

Le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) joue un rôle crucial dans le processus menant au déclenchement d'une poursuite contre les policiers impliqués dans une enquête du BEI. Une fois l'enquête du BEI complétée, le dossier d'enquête est transmis au DPCP (art. 289.21, *Loi sur la police*), qui doit déterminer s'il y a lieu de déposer une ou des accusations criminelles contre le ou les policiers impliqués.

Les procureurs aux poursuites criminelles et pénales jouissent d'une grande discrétion dans l'exercice de leur pouvoir d'entreprendre une poursuite criminelle

Le vaste pouvoir discrétionnaire

La Cour suprême du Canada reconnaît que notre système de droit criminel remet entre les mains des procureurs du DPCP un large pouvoir discrétionnaire lorsqu'ils doivent prendre la décision de porter ou non des accusations :

Il existe un principe constitutionnel voulant que les procureurs généraux de notre pays agissent indépendamment de toute considération partisane lorsqu'ils exercent leur pouvoir souverain délégué d'intenter ou de continuer des poursuites ou encore d'y mettre fin. Pourvu que le procureur du ministère public agisse honnêtement et de bonne foi, les décisions qu'il prend dans l'exercice de ce pouvoir jouissent de la protection de la règle du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuite.¹

Les tribunaux ne peuvent exercer un pouvoir de surveillance sur les décisions de déposer des accusations : « S'il doit contrôler l'exercice par le poursuivant de son pouvoir discrétionnaire, le tribunal devient un poursuivant superviseur. Il cesse alors d'être un tribunal indépendant. »²

Sauf en cas d'abus de procédure, les tribunaux n'interviennent pas. Par contre, le Barreau peut sanctionner un procureur de la poursuite qui ne respecte pas une obligation légale, lorsque son pouvoir discrétionnaire est nul, par exemple, dans le cas de l'obligation de divulguer toute la preuve disponible à une personne accusée. À l'opposé, la décision de déposer ou non une accusation constitue le cœur de la discrétion du procureur de la poursuite et il n'existe pas de recours institutionnel permettant de remettre en question une décision de ne pas intenter de poursuite. Pour baliser ce pouvoir discrétionnaire, le DPCP a adopté des directives qui encadrent les différents aspects du travail des procureurs.

¹ *Krieger c. Law society of Alberta*, 2002 CSC 65, par. 3.

² *Ibid.*, par. 31.

L'encadrement par les directives

Les directives publiées par le DPCP servent de guide dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires qui sont confiés aux procureurs du DPCP.

La directive *ACC-3 Accusation - Décision d'intenter et de continuer une poursuite* prévoit les facteurs à considérer, dans diverses situations, pour intenter ou non une poursuite criminelle. Elle ne contient pas d'indications spécifiques concernant le traitement d'un dossier d'enquête du BEI.

La directive *POL-1 Poursuite contre un policier – Allégation d'infraction criminelle et enquête indépendante*³ met en place le processus de cheminement interne d'un dossier d'enquête du BEI en vue d'une décision sur le dépôt ou non d'accusation.

Le Bureau du service juridique (BSJ) du DPCP et le directeur adjoint du DPCP sont les acteurs principaux de cette démarche.

Dans un premier temps, un procureur du BSJ fait une analyse préliminaire du dossier découlant de l'enquête du BEI pour déterminer si ce dossier sera soumis à l'analyse d'un seul procureur ou s'il sera étudié par un Comité d'examen composé de deux ou trois procureurs. Le traitement du dossier sera effectué par un seul procureur dans l'un des quatre cas suivants :

- (1) l'absence d'usage de la force par le policier;
- (2) la conduite d'un véhicule policier n'est pas en cause dans la mort ou la blessure grave;
- (3) la mort ou la blessure grave en détention ne découlent manifestement pas d'une négligence de nature criminelle;
- (4) l'usage de la force était manifestement justifié.

Dans ces situations, un seul procureur du BSJ procède à l'analyse complète du dossier, incluant une opinion juridique écrite uniquement dans le quatrième cas, et remet celle-ci à son supérieur, le procureur en chef du BSJ, pour approbation. Le dossier est ensuite transmis au directeur adjoint.

Dans tous les cas qui ne cadrent pas avec une des quatre situations décrites ci-haut, le dossier d'enquête du BEI est traité par un Comité d'examen composé de deux ou trois procureurs. Nous pouvons observer une tendance, à partir de l'année 2017, à confier davantage de dossier à l'analyse d'un seul procureur.

En date du 29 août 2019, 77 dossiers d'enquête du BEI avaient fait l'objet d'une décision du DPCP. Ce chiffre n'inclut pas les enquêtes relatives aux allégations d'infractions de nature sexuelle, puisque ces données ne sont pas rendues publiques.

³ DPCP, *Poursuite contre un policier – allégation d'infraction criminelle et enquête indépendante*, Directive POL-1, refonte 16 novembre 2018, <http://www.dpcp.gouv.qc.ca/ressources/pdf/envoi/POL-1.pdf>

Le tableau suivant indique le nombre de procureurs qui ont analysé les dossiers d'enquêtes du BEI.

	Un procureur	Comité d'examen de deux procureurs	Comité d'examen de trois procureurs	Non-divulgué
2016	4	13	0	3
2017	26	12	3	7
2018	5	2	0	2

Le Comité d'examen est constitué d'un procureur désigné par le procureur en chef du BSJ, et d'un ou deux autres procureurs désignés par le directeur adjoint, parmi les procureurs qui n'ont pas traité ou ne sont pas susceptibles de traiter dans le futur avec le policier visé, à partir d'une liste de procureurs identifiés par les procureurs en chef des différents bureaux. Le directeur adjoint peut également inclure dans le Comité d'examen tout autre procureur dont l'expertise particulière est requise. On peut donc penser qu'un procureur ayant déjà traité avec le policier pourrait participer au Comité dans certaines circonstances. On peut également questionner l'absence de balise visant à exclure les procureurs qui aurait eu à traiter des dossiers ou serait susceptibles de le faire avec des policiers témoins ou d'autres policiers ou officiers ayant participé à l'événement qui fait l'objet du dossier étudié.

Le Comité d'examen peut demander tout complément d'enquête. L'exercice de ce pouvoir visant à étoffer davantage le dossier d'enquête n'est pas rendu public de manière proactive. Ce pouvoir d'agir sur l'enquête ne semble pas faire l'objet de balise particulière.

Le rapport du comité est rédigé par le procureur du BSJ et est transmis au directeur adjoint « qui décide de l'orientation à donner au dossier ». Il est quelque peu surprenant de confier la décision finale à un cadre supérieur qui n'a pas participé concrètement à l'évaluation de la preuve et à l'analyse du dossier. Cette procédure interne à deux paliers ne permet pas de connaître l'identité du juriste qui a pris la décision finale. Ce processus crée ainsi une décision institutionnelle, portée par le DPCP, dont personne n'est tenu d'expliquer davantage les fondements et les justifications, autrement que dans le communiqué qui est publié au terme de la décision du directeur adjoint.

Lors d'une intervention devant la commission Viens en 2017, le procureur chef du DPCP, M^e Patrick Michel, a relaté les bases du processus d'analyse :

L'enquête [indépendante] ne démarre pas sur la base d'une allégation d'infraction ou sur la prémisse qu'il y aurait un comportement criminel. Au contraire, le policier est dans l'exercice de ses fonctions, [ce qui] fait *qu'à première vue on s'attend pas, on pense pas qu'il a commis un acte criminel dans le cadre de ses fonctions*, dans le cadre de l'intervention⁴ [nous soulignons].

⁴ CERP, témoignage de M^e Patrick Michel, notes sténographiques, 15 juin 2017, vol. 8, p. 206, https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Transcriptions/Notes_stenographiques_-_CERP_15_juin.pdf

Cette déclaration est lourde de conséquences. Elle amène à questionner l'indépendance institutionnelle du DPCP et l'angle d'approche qui est induit dans l'analyse du dossier. Elle permet de penser, comme nous le verrons plus loin, que le seuil d'intervention, la suffisance de preuve requise pour déposer une ou des accusations pourrait être plus élevée que lors d'analyse de dossiers n'impliquant pas des policiers.

Finalement, la personne blessée ou les proches de la personne décédée sont généralement informées de la décision du DPCP, en présence d'un enquêteur du BEI, avant qu'elle soit rendue publique. Si la conclusion du DPCP est de ne pas déposer d'accusation, il publie un communiqué en application des Lignes directrices.

Le caractère public de la justification de ne pas porter d'accusation

Sans être une directive, les *Lignes directrices du DPCP concernant la décision de ne pas porter d'accusation*⁵, adoptée en décembre 2015, encadrent la diffusion des informations transmises au public par le DPCP au terme de son travail d'analyse du dossier du BEI. Cette communication est présentée comme une exception au principe du caractère non-public et confidentiel des décisions de ne pas tenter de poursuite.

Cette exception est « requis[e] dans l'intérêt public afin de préserver la confiance du public envers l'administration de la justice et l'indépendance de l'institution du DPCP⁶ ». La publication des motifs « doit en outre favoriser la compréhension du fonctionnement du système judiciaire, des principes juridiques applicables à la décision, du processus décisionnel suivi au sein du DPCP et du rôle et devoir qui incombent aux procureurs aux poursuites criminelles et pénales⁷ ». Dans le cas précis des décisions liées aux enquêtes du BEI, la publication des motifs « peut contribuer à maintenir la confiance du public envers l'exercice des pouvoirs policiers⁸ ». Le DPCP considère que les policiers sont investis de pouvoirs exceptionnels relatifs à l'usage de la force et qu'ils sont par le fait même « imputables de l'exercice de ces pouvoirs dont l'attribution repose d'ailleurs sur le maintien d'un haut niveau de confiance de la part du public⁹ ».

Dans un témoignage rendu à la Commission Viens en 2017, M^e Patrick Michel, procureur chef du DPCP, affirme que l'obligation de communiquer l'analyse du DPCP a été mise en place pour répondre aux inquiétudes de la Protectrice du citoyen, exprimées dans son rapport publié en 2010, intitulé « Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers¹⁰ ». Le caractère public de la justification était également réclamé par plusieurs groupes sociaux. M^e Michel soutient que le caractère public de la justification « contribue à maintenir la confiance du public envers le travail policier ou envers

⁵ DPCP, *Lignes directrices du Directeur des poursuites criminelles et pénales concernant la publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation*, 11 décembre 2015, http://www.dpcp.gouv.qc.ca/ressources/pdf/Lignes_directrices.pdf

⁶ *Ibid.*, par. 1.

⁷ *Ibid.*, par. 3.

⁸ *Ibid.*, par. 24.

⁹ *Ibid.*, par. 22.

¹⁰ *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*, rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers, février 2010.

l'exercice des pouvoirs policiers lorsqu'on peut évaluer dans quelles circonstances et qu'on peut réaliser qu'ils étaient effectivement souvent justifiés d'employer la force ». Il y aurait eu lieu d'ajouter que ce caractère public devrait aussi permettre d'assurer la confiance du public envers le mécanisme indépendant d'enquête, ce qui n'est pas toujours le cas.

Le format du communiqué du DPCP

La publication systématique de communiqué de presse au terme de l'analyse d'une enquête sur un décès ou une blessure grave en lien avec une intervention policière a débuté en janvier 2016, soit quelque temps avant l'entrée en fonction du BEI. Ces communiqués suivent un modèle qui est répété à chaque occasion :

1. Exposé des faits
2. Opinion du DPCP
3. Éléments d'information sur le rôle du DPCP

La première section reprend, complète et nuance les informations qui ont été rendues publiques par le BEI au cours de son enquête. La trame factuelle est une narration sommaire des faits : il n'y a pas d'indications sur l'identité des personnes interrogées, sur le contenu de leurs déclarations, sur le nombre de balles utilisées ni aucun élément des rapports techniques. La qualification de la preuve et son appréciation ne peuvent donc pas être soumises au regard du public ni portées à la connaissance des personnes directement ou indirectement touchées.

La seconde section constitue le cœur de l'élément confidentiel du travail du ou des procureurs : l'analyse juridique des faits et l'explication de la non-atteinte du seuil suffisant pour soumettre le cas aux tribunaux. Le DPCP retient généralement trois catégories d'explication : une première, très brève, selon laquelle aucun acte criminel n'a été commis ou ; une seconde, lorsqu'un véhicule policier est en cause, disant que les éléments requis pour constituer l'infraction de conduite dangereuse (art. 249 C.cr.) ne sont pas suffisants; une troisième expliquant en quoi les blessures ou la mort sont justifiés en application du principe de légitime défense (art. 25 C.cr.). Lorsqu'une personne liée à l'événement (un témoin ou la personne blessée) fait l'objet d'une procédure judiciaire, le DPCP annonce sa conclusion de ne pas porter d'accusation et ajoute qu'il rendra publique son opinion au terme de cette procédure.

Dans le cas de l'application du principe de légitime défense, le DPCP précise dans certains cas – mais pas tous – les éléments factuels qu'il prend en considération : l'imminence du danger, l'utilisation d'une arme, comportement de la personne tuée ou blessée, la proximité de la personne tuée ou blessée du ou des policiers, etc. Le texte du communiqué ne fait pas de lien entre les éléments de preuve et la motivation de la décision, le public n'est pas amené à pouvoir comprendre l'interprétation de la preuve.

La troisième section est constituée d'un texte d'une demi-page, qui est repris intégralement dans tous les communiqués, portant sur le rôle et l'indépendance du DPCP, le processus d'analyse et le fardeau de preuve.

Deux éléments requis pour déposer une accusation : La conviction morale et la possibilité raisonnable d'obtenir une condamnation

La directive POL-1 du DPCP établit les conditions pour déposer une accusation :

6. Le procureur doit, après avoir examiné toute la preuve, y compris celle qui pourrait soutenir certains moyens de défense, être moralement convaincu qu'une infraction a été commise, que c'est le prévenu qui l'a commise et être raisonnablement convaincu de pouvoir établir la culpabilité du prévenu. Il doit conserver cette conviction tout au long des procédures, même en appel.

Puisque la question de l'identification du policier impliqué n'est pratiquement jamais en cause, le DPCP doit analyser la présence des deux critères principaux : la conviction morale qu'une infraction a été commise et la conviction raisonnable qu'il pourra le prouver. Il existe donc un aspect subjectif et un aspect objectif. Les communiqués publiés, de par leur caractère succinct au niveau de l'analyse, semblent se confiner à l'aspect subjectif et ne permettent pas au public de comprendre en quoi la conviction raisonnable de ne pas pouvoir établir la culpabilité n'est pas présente. Le mode de communication actuel n'est pas suffisant pour assurer la transparence et la confiance du public dans le processus d'analyse du DPCP.

La confiance du public ébranlée

En 2015, le journaliste Brian Myles écrivait que le DPCP avait des comptes à rendre, suite à l'imbroglie de l'affaire Patrick Ouellet¹¹. Rappelons que le DPCP avait refusé de poursuivre le policier Patrick Ouellet, malgré une recommandation en ce sens des enquêteurs, suite au décès d'un enfant heurté par sa voiture dans le cadre d'une filature non-urgente en zone résidentielle. À la demande de la ministre de la Justice, un comité formé d'un ex-juge de la Cour d'appel, d'une criminaliste et d'un procureur aux poursuites criminelles et pénales a conclu à la suffisance de preuve pour poursuivre. Le procès a eu lieu en 2018 et le policier Ouellet a été condamné à 8 mois de détention¹².

Cet épisode offre un éclairage qui permet de comprendre le contexte actuel où on constate une absence totale de mise en accusation de policier. L'affaire Ouellet laisse à penser qu'il y a de meilleures chances qu'un comité de juristes ayant une composition mixte puisse avoir un regard plus près de celui d'un juge d'une cour criminelle. Le rôle structurel du DPCP implique une collaboration constante avec les corps policiers. Il est possible de penser que cette proximité organique est à même d'induire un biais dans l'analyse du DPCP, en raison notamment d'une certaine communauté d'esprit et d'intérêts. Certains pourraient même affirmer que la sous-culture d'opacité propre aux corps policiers (« blue curtain », « omerta policière », « solidarité bleue ») trouve une certaine correspondance dans les pratiques du DPCP.

¹¹ Brian Myles, « Affaire Thorne-Bellance : le DPCP n'a pas fini de s'expliquer », *L'actualité*, 27 mai 2015, <https://lactualite.com/politique/affaire-thorne-belance-le-dpcp-na-pas-fini-de-sexpliquer/>

¹² Améli Pineda, « Patrick Ouellet, sitôt condamné, sitôt relâché », *Le Devoir*, 21 novembre 2018. Le policier a fait appel du verdict de culpabilité.

Les suites de l'affaire Celik sont aussi révélatrices de la manière dont le BEI et le DPCP semblent traiter la preuve d'origine non-policrière. Les parents de l'homme décédé ont assisté à l'ensemble de l'intervention policière qui s'est déroulée dans leur domicile. Ils affirment que le rapport factuel de l'événement présenté par le BEI ne tient aucunement compte de leurs témoignages : « Events took place in front of our eyes, in our home, in our corridor. We were eyewitnesses. And BEI discarded 100% of that. »¹³. Cette dénonciation publique de la famille de M. Celik serait-elle révélatrice d'un biais institutionnel en défaveur des éléments de preuve d'origine non-policrière? Il est pour le moins inquiétant d'avoir à attendre la tenue d'une poursuite judiciaire intentée par la famille Celik contre le BEI pour pouvoir avoir réponse à cette question pourtant fondamentale, d'autant plus que, contrairement à la pratique et à la directive POL-1, les trois procureurs ayant analysé le dossier ont refusé de les rencontrer avant la publication du communiqué annonçant qu'il n'y aurait pas d'accusation¹⁴.

La mise en accusation récente d'un policier de Laval, Philippe Belisle, pour avoir commis des voies de fait causant lésions contre un adolescent¹⁵, sans que le BEI ne soit impliqué dans l'enquête et donc sans suivre la procédure décrite ci-haut au sein du DPCP, nous permet d'émettre des doutes sur le processus actuellement en place. Il y a lieu de penser que la prise en charge d'un dossier d'enquête par un procureur dont la tâche quotidienne est d'évaluer la suffisance de preuve d'un dossier permet un traitement plus équitable de l'affaire. Les résultats actuels des démarches d'analyse sous le patronage de la DSJ laisse paraître un biais en faveur du non-dépôt d'accusation.

Le critique des lacunes du processus d'enquête et de prise de décision et la volonté d'améliorer le système en place sont des interventions et des revendications légitimes considérant les pouvoirs extraordinaires dont sont investis les agents de police. De vastes pouvoirs, dont celui d'ôter la vie, requièrent un mécanisme de contrôle et de surveillance d'une même importance. D'ailleurs, en adoptant une politique « exceptionnelle » de communication au public de ses décisions, le DPCP reconnaît la nature particulière de ce type de mécanisme de surveillance.

¹³ Colin Harris, « Family of Koray Celik still looking for answers, 2 years after death in police intervention », *CBC News*, 7 mars 2019, <https://cbc.ca/news/canada/montreal/family-of-koray-celik-still-looking-for-answers-2-years-after-death-in-police-intervention-1.5046720>

¹⁴ Jesse Feith, « Their son died in a Montreal police intervention; now, another blow », *The Gazette*, 22 mai 2019, <https://montrealgazette.com/news/local-news/their-son-died-in-a-montreal-police-intervention-now-another-blow>

¹⁵ Pascal Dugas Bourdon, « Un policier de Laval est accusé d'avoir frappé un jeune », *Journal de Montréal*, 15 août 2019, <https://www.journaldemontreal.com/2019/08/15/un-policier-de-laval-est-accuse-davoir-frappe-un-jeune>