



LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS

**AVOIR LE COURAGE POLITIQUE D'ASSURER DES ENQUÊTES
INDÉPENDANTES**

MÉMOIRE

**Présenté à la Commission des institutions
Assemblée Nationale du Québec**

12 mars 2013

Présentation de la Ligue

Fondée en 1963, la Ligue des droits et libertés est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan, qui vise à faire connaître, à défendre et à promouvoir l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits reconnus dans la Charte internationale des droits de l'Homme. La Ligue des droits et libertés est affiliée à la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH).

Tout au long de son histoire, la Ligue a participé à différentes luttes contre la discrimination et les abus de pouvoir, pour la défense des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Son action a influencé plusieurs politiques gouvernementales et a contribué à la création d'institutions vouées à la défense et à la promotion des droits de la personne : notamment, adoption de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, création de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, reconnaissance des droits des personnes réfugiées et immigrantes, abolition de la peine de mort, démocratisation de l'accès à la justice, mise en place du système de protection de la jeunesse, déconfessionnalisation du système scolaire, reconnaissance des droits des peuples autochtones, et plus récemment, l'adoption d'une loi visant à contrer les poursuites-bâillons.

Depuis sa fondation, ses actions visent l'ensemble de la population de même que certains groupes placés, selon différents contextes, en situation de vulnérabilité : personnes réfugiées et immigrantes, autochtones, personnes ayant des limitations fonctionnelles, personnes assistées sociales, etc.

La Ligue des droits et libertés prend position, intervient auprès des instances gouvernementales ou autres, tant sur la scène nationale qu'internationale, pour dénoncer des situations de violation de droits de la personne. Elle mène des activités d'information, de formation, de sensibilisation visant à faire connaître le plus largement possible les enjeux de droits pouvant se rapporter à l'ensemble des aspects de la vie en société.

Le membership de la Ligue des droits et libertés se compose de membres individuels et collectifs (syndicats, organismes communautaires). La Ligue favorise la participation active de ses membres à la réalisation de son mandat.

1. Nécessité pressante d'une volonté politique claire face au pouvoir policier

Au cours des derniers mois, deux événements particulièrement troublants ont défrayé les manchettes et fait monter d'un cran la crainte et la méfiance de la population à l'égard des forces policières. On se souviendra de l'arrestation musclée dans laquelle la policière Stéphanie Trudeau a été impliquée en octobre 2012 et, plus récemment, celle d'Alexis Vadeboncoeur, survenue à Trois-Rivières, le 2 février 2013, au cours de laquelle quatre policiers l'ont battu alors qu'il n'opposait aucune résistance. Les images de ces arrestations sont profondément choquantes. Elles ont été largement diffusées.

Dans une société démocratique, le devoir et la mission de la police est d'assurer la protection des droits de toutes les personnes et de tous les groupes composant la société. Le comportement de ces policiers est en soi inacceptable mais, ce qui l'est davantage c'est qu'il aura fallu que des caméras captent les images de ces arrestations pour que nous en soyons informés, et que les autorités réagissent. Ce qui était aussi saisissant, c'est le comportement des autres policiers qui se sont abstenus d'intervenir pour mettre un terme à ces actes brutaux ainsi qu'aux propos inacceptables qui ont été tenus dans le cas de Madame Trudeau. C'est sur l'ensemble des corps de police et des policiers que rejaillit l'odieux de ces agissements et le sentiment de révolte du public.

Ajoutons que lors du procès d'Alexis Vadeboncoeur, il a été mis en preuve que les policiers avaient écrit dans leurs rapports d'événement que Monsieur Vadeboncoeur avait résisté à son arrestation, que leur vie était menacée et qu'ils avaient dû utiliser la force nécessaire. Or, la vidéo montre clairement qu'en aucun temps il n'a pointé son arme vers les policiers ni résisté avec véhémence à son arrestation¹.

Rappelons par ailleurs, que si nous avons pu en savoir davantage sur la manière dont procèdent les policiers chargés d'enquêter dans le cas où une personne meurt ou est blessée lors d'une intervention policière ce fut essentiellement parce que nous avons pu compter sur l'enquête publique du coroner dans le cas de la mort de Fredy Villanueva. En effet, celle-ci a mis en lumière, entre autres, que le mécanisme actuel ne reposait sur aucune règle formelle de fonctionnement et qu'il était appliqué sans grande uniformité d'une enquête à l'autre; que les policiers impliqués n'ont pas été placés en isolement (alors que ce fut le cas pour les témoins civils); qu'ils n'ont pas été interrogés par les enquêteurs de la Sûreté du Québec; que l'agente Pilote a transmis son rapport six jours après les événements alors que l'agent Lapointe, directement impliqué, l'a fait un mois après les

¹ Tel que le rapporte la journaliste Nancy Massicotte dans l'édition du Nouvelliste du 21 février 2013, consulté en ligne le 8 mars 2013 : <http://www.lapresse.ca/le-nouvelliste/justice-et-faits-divers/201302/21/01-4624124-arrestation-musclee-a-trois-rivieres-une-video-compromettante.php>

événements; qu'il fallait faire confiance aux policiers « parce que ce sont des gens honnêtes », selon les dires mêmes du policier responsable de cette enquête, l'enquêteur Duchesne de la Sûreté du Québec, interrogé lors de sa comparution devant le coroner Perreault.

Plusieurs autres événements survenus lors du printemps étudiant de 2012 ont également accru la méfiance de la population à l'égard des policiers. De graves blessures ont été infligées à des manifestants par le recours à des armes utilisés à des fins de contrôle des foules, alors que la vie des policiers n'était pas menacée. Plusieurs vidéos offrent des scènes d'arrestations où on a eu recours à l'utilisation d'une force excessive et brutale. Près de 3 500 personnes ont été arrêtées. Les victimes de cette répression ont connu la violence et les abus policiers, elles se sont fait gazer, poivrer, matraquer, charger par les chevaux, blesser par des balles de plastique, par des grenades assourdissantes. Bien que plus de 11 000 personnes aient signé une pétition réclamant la tenue d'une enquête publique sur l'ensemble de ces événements et que plus de 60 organisations de la société civile aient repris cette demande, nous sommes toujours sans réponse de la part du gouvernement.

Ces événements que nous venons d'évoquer sont différents de par leur nature et leur contexte. Les premiers réfèrent à des interventions impliquant un ou quelques policiers au cours desquelles une personne est blessée ou tuée. Les autres réfèrent à des événements au cours desquels ont été déployées en nombre les forces policières et où diverses stratégies d'intervention ont été utilisées. Quoiqu'il en soit, tous ces événements rappellent que nous sommes devant un problème de fond et de structure. Ils soulignent à grands traits rouges qu'il faut mettre un terme au mensonge, à l'impunité et à l'omerta policière. Ce problème est d'autant plus grave que les policiers, comme le rappelle le Protectrice du citoyen du Québec, exercent une fonction critique dans l'appareil de l'État, ce qui implique que « la surveillance de leur action est une dimension fondamentale de l'exercice de la démocratie.»²

La classe politique ne doit plus se fermer les yeux sur de tels événements. Elle doit prendre acte de la dégradation progressive des relations entre la police et la population, encore plus marquée ces derniers temps. Elle doit avoir en tête que, parmi les pouvoirs extraordinaires qui ont été confiés aux policiers, il y a le pouvoir de réprimer et celui de tuer. Elle doit s'assurer que les mécanismes qu'elle met en place pour exercer un contrôle et une surveillance de l'exercice de ces pouvoirs extraordinaires sont en mesure de contrer efficacement dérives et abus.

Or, le projet de loi 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* (PL 12), n'offre pas les garanties d'indépendance, d'impartialité et de transparence nécessaires pour assurer ce contrôle et cette surveillance. Le modèle proposé

² *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*, Rapport spécial du Protecteur du citoyen, février 2010, page 6.

s'inspire du modèle ontarien de l'Unité spéciale d'enquêtes (UES), mais il ne semble pas tenir compte de l'ensemble des critiques très sévères de l'Ombudsman de l'Ontario à l'égard de son fonctionnement.

Pour répondre aux exigences d'indépendance et d'impartialité, le modèle québécois devra tenir compte de l'évolution du modèle ontarien et des critiques et recommandations dont celui-ci a fait l'objet au cours des dernières années. Pour cela, des modifications de fond substantielles doivent être apportées au PL 12, à défaut de quoi la réforme proposée ne sera que poudre aux yeux.

Pour y arriver, il faudra indéniablement faire preuve de volonté politique. À cet égard, l'Ombudsman de l'Ontario a mis en lumière ce que nous pouvons aussi percevoir au Québec, soit l'absence de volonté politique du gouvernement de faire face au pouvoir policier en adoptant des mesures susceptibles de déplaire au secteur policier. ³

Or, nous ne pouvons accepter que le mécanisme d'enquête proposé soit le résultat d'un compromis avec les forces policières et qui aurait pour effet de le rendre inefficace.

2. « Un tigre édenté »⁴ ou ce qu'il faut savoir du modèle ontarien

L'Ombudsman de l'Ontario, André Marin, a réalisé deux rapports à propos de l'UES. Le premier, en 2008, intitulé *Une surveillance imperceptible*, porte sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité suite à la réception de plaintes adressées par des particuliers, des membres de leur famille, des avocats et des groupes communautaires qui questionnaient l'autonomie, l'objectivité et la rigueur de ses enquêtes. Un autre élément important de cette analyse porte sur le manque d'informations transmises par l'UES aux parties intéressées.

Dans ce premier rapport, Monsieur Marin a évalué que l'UES n'était pas à la hauteur de sa mission, pointant du doigt une culture de la complaisance ainsi qu'un manque de rigueur à veiller au respect des règles par la police. M. Marin identifiait également, comme l'un des

³ Idem, par.2

⁴ C'est ainsi que l'Ombudsman de l'Ontario qualifie l'Unité des enquêtes spéciales, dans son premier rapport réalisé sur l'UES : *Une surveillance imperceptible*, Enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales, Ombudsman de l'Ontario, septembre 2008.

problèmes, l'absence d'un dispositif législatif détaillé : le seul fondement législatif ne reposant que sur un article squelettique de la Loi sur les services policiers, soit l'article 113.

Un autre problème décelé concernait la composition et l'absence de neutralité de l'UES dû au fait que la majorité des enquêteurs, soit 24 sur 30, étaient d'anciens policiers à la retraite ce qui laissait entière la question de l'impartialité de l'Unité.

Afin d'illustrer clairement la nature de ce problème, considérant que le PL 12 propose que d'anciens policiers puissent faire partie des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes, nous reproduisons ici quelques extraits fort éloquentes du rapport Marin :

« Un certain nombre d'anciens policiers maintenant engagés comme enquêteurs à l'UES nous ont parlé franchement des répercussions de leur apparence et de leur comportement. Voici ce qu'a déclaré l'un d'eux : « Quand j'entre dans un poste de police... je suis un flic qui entre au poste... Je n'ai pas besoin de dire quoi que ce soit, ils ont juste à me regarder, et ils savent à la façon dont on marche, dont on parle... » Il a aussi reconnu ceci : « Je suis un flic... même si je ne suis plus policier... Une fois qu'on a été policier, on le reste... y a pas à dire ». ⁵

« Certains de ces policiers ont souligné que leurs antécédents les aident à mettre les policiers-témoins à l'aise et à gagner leur confiance. Mais d'un autre côté, on comprend que certains civils considèrent que des liens aussi forts avec la police risquent d'influencer le processus d'enquête de l'UES.

Voici ce qu'en dit Scot Wortley, professeur agrégé de criminologie à l'Université de Toronto :

Il y a un dicton : quand on est flic, on le reste ... la « fraternité bleue » est très forte... une fois qu'on a été membre de cette fraternité, on l'est pour toujours... Je sais qu'il existe certains mécanismes de sécurité à l'UES... mais c'est une source de préoccupation... certains segments de la population, qui sont déjà cyniques et sceptiques envers la police et qui croient déjà en un favoritisme, vont dire que si la police enquête sur la police... elle va consciemment ou inconsciemment pencher en faveur de la police... ⁶ (C'est nous qui soulignons.)

« Il est difficile de quantifier les répercussions potentielles des antécédents policiers sur l'objectivité des enquêtes de l'UES, mais à un certain moment leurs effets deviennent indéniables. L'un des enquêteurs de l'UES en a parlé en ces termes :

⁵ Idem, par. 342

⁶ Idem, par. 343

C'est ce qu'on apporte de son expérience de travail, de son expérience de vie. Or beaucoup d'eux ont des expériences très similaires. Si pendant 30 ans vous procédez aux arrestations... du même type de personnes, et si vous enfermez ces gens-là dans une catégorie, c'est dur de sortir de cet état d'esprit. Et si vous travaillez pendant 30 ans avec certains types de gens, et si vous pensez qu'ils sont extraordinaires, c'est dur de se faire à l'idée que de temps en temps l'un d'eux peut avoir un comportement non idéal ou même criminel... Bien sûr, il y en a qui ne sont pas influencés par des idées préconçues, mais je dirais que la majorité d'entre eux le sont.⁷ (C'est nous qui soulignons)

Dans ce premier rapport, Monsieur Marin a aussi mis en évidence que, parmi les autres problèmes notoires identifiés, figuraient le manque de ressources ainsi que l'absence de règles de fonctionnement.

Une fois son rapport rendu public, constatant que le ministère du Procureur général, le ministère responsable de l'UES, tardait à donner suite à ses recommandations, l'Ombudsman a mené une seconde enquête, cette fois-ci sur l'application de ses recommandations par le ministère du Procureur général.

Dans ce second rapport, Monsieur Marin insiste particulièrement sur le fait que :

« (...) historiquement, le travail de l'UES s'est avéré particulièrement difficile en raison de la résistance profonde de la police à son pouvoir, ainsi qu'à la réticence des gouvernements successifs à adopter des mesures susceptibles de déplaire au secteur policier en Ontario ».⁸

Le rapport s'emploie à démontrer comment le ministère du Procureur général, confronté au pouvoir policier, a fait de l'obstruction quant à la mise en œuvre des recommandations formulée dans le premier rapport. Le ministère a plutôt choisi de mener une consultation confidentielle, sous l'égide de l'honorable Patrick LeSage, auprès des responsables des services policiers et de l'UES afin de tenter de résoudre les conflits par voie de consensus, évitant de ce fait la tenue d'un débat ouvert sur des questions pourtant fondamentales pour la population.⁹

Pour les fins de l'étude du PL 12, il nous apparaît utile de signaler que le juge LeSage a fait une série de recommandations, jugées fort pertinentes par Monsieur Marin :

⁷ Idem, par. 344

⁸ Note 3, par.2

⁹ Note 3, par.7

- que la définition de « blessures graves » déclenchant l'intervention de l'UES soit codifiée dans la législation applicable
- que les policiers-témoins n'aient pas le même avocat que les policiers impliqués
- que les notes des policiers soient préparées avant la fin de leur période de service, et
- qu'il soit clair que les policiers ne peuvent communiquer ni directement, ni indirectement, avec d'autres policiers tant que l'enquête de l'UES reste en cours.¹⁰

Aussi, s'agissant d'établir les prérequis essentiels afin d'assurer que le modèle québécois ne reproduise les lacunes du modèle ontarien, il faut retenir tout spécialement de ce deuxième rapport de l'Ombudsman que « l'obstacle principal à la surveillance efficace et crédible de l'UES continue d'être le manque d'assise législative solide »¹¹, de même que le fait que les gouvernements ontariens « ont cherché des solutions neutres et ont évité d'adopter des mesures qui auraient pu paraître trop menaçantes au secteur policier. Malheureusement, cette approche n'a pas éliminé les problèmes de coopération de la police, mais les a mieux dissimulés ». ¹² (C'est nous qui soulignons.)

3. PL 12 : de graves lacunes à corriger

a. Une loi spécifique est nécessaire

Le projet de loi ne propose pas l'adoption d'une loi spécifique mais modifie plutôt la *Loi sur la police*.

Afin de signaler clairement l'intention du législateur d'instaurer un mécanisme d'enquête totalement indépendant des corps policiers, les dispositions créant un tel mécanisme doivent faire l'objet d'une loi spécifique, détachée de la *Loi sur la police*, et ce, en raison de la portée symbolique claire que comporterait une telle législation, soit la *Loi constituant le Bureau des enquêtes indépendantes*.

¹⁰ Note 3, par. 8

¹¹ Note 3, par.19

¹² Note 3, par.154

Par ailleurs, ceci permettrait d'inclure dans la loi les règles concernant le déroulement des enquêtes alors que le PL 12 ne fait qu'évoquer la possibilité que ces règles soient édictées par voie réglementaire.

De plus, comme le mentionne l'Ombudsman Marin, il est impératif que le mécanisme d'enquête repose sur des assises législatives solides et que le mandat et les pouvoirs de l'entité responsable des enquêtes soient clairement définis dans sa loi constitutive.

Enfin, avec l'adoption d'une loi spécifique, il est encore plus significatif de placer la responsabilité de ce mécanisme d'enquête sous la responsabilité du ministre de la Justice, plutôt que sous celle du ministre de la Sécurité publique, lequel n'a pas l'indépendance requise pour ce faire étant donné que l'une des missions du ministère est d'assurer la gestion des corps policiers.

Nous demandons donc que le Bureau des enquêtes indépendantes soit sous la responsabilité du ministre de la Justice, de qui relèvent la promotion et l'application de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

b. Une définition inappropriée et insuffisante des circonstances commandant une enquête indépendante

L'article 289.1 prévoit que l'enquête indépendante doit être tenue lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, est blessée gravement 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 policier. La formulation de cet article prête à confusion et demande des précisions à plusieurs égards.

En premier lieu, le texte de 289.1 n'est pas clair quant aux circonstances qui devraient entraîner la mise en œuvre du mécanisme d'enquêtes indépendantes : le nouveau mécanisme s'appliquera-t-il si la mort ou la blessure est causée par l'utilisation d'un Taser par exemple ou survient dans le cadre d'une poursuite policière avec véhicule? Qu'en sera-t-il si la blessure ou le décès survient dans le cadre de manifestations alors que les policiers ont recours à diverses techniques de contrôle des foules dont les balles de plastique, les bombes assourdissantes, la matraque ou le bâton télescopique, le poivre de cayenne, etc.?

Aussi, à la lumière de l'expérience ontarienne documentée par l'Ombudsman de l'Ontario dans ses deux rapports, la définition qui apparaît à l'article 289.1 sera une source continue de problèmes et de malentendus. En effet, Monsieur Marin insiste sur la nécessité de développer une définition très précise et univoque de ce qui constitue une

blessure subie au cours d'une opération policière justifiant une enquête indépendante. Il illustre par des exemples les disparités considérables d'interprétation d'un corps de police à l'autre.

Cela a des conséquences très importantes: dans un corps de police donné, ayant une interprétation très étroite de ce qui constitue une blessure justifiant une enquête, on n'enverra aucun avis visant la mise en application du mécanisme d'enquête indépendante, alors que dans un autre corps de police, donnant une interprétation moins restrictive, à partir des mêmes faits on demandera que le mécanisme s'applique.

Pour ces motifs, nous croyons que la définition qui pourrait être retenue devrait référer aux « voies de fait lésions » de l'article 267 du Code criminel qui constituent selon la jurisprudence « tout mal ou blessure de nature à nuire à la santé ou au bien-être d'une personne, qui peut cependant ne pas être permanent, mais non éphémère ni futile ».¹³

La définition doit également inclure les allégations d'agression sexuelle.

Nous voulons également que le projet de loi prévoit explicitement couvrir les cas de blessures ou de mort survenues dans le cadre d'interventions menées par les forces policières lors de manifestations.

Le projet de loi doit aussi tenir compte des situations où un groupe intégré de différents corps policiers a la charge d'assurer la surveillance et le contrôle de manifestation sous l'autorité provinciale, ce qui assujettirait alors les membres de ces corps policiers impliqués à la juridiction du Bureau des enquêtes indépendantes, y compris les membres de la GRC.

Nous nous posons également des questions sur la raison qui justifierait que la victime de l'intervention policière soit une personne autre qu'un policier en devoir. Ainsi, le Bureau des enquêtes indépendantes devrait pouvoir se saisir du cas où un policier en devoir est blessé ou tué, de manière à nous assurer que l'intervention du corps de police était faite selon les règles de l'art et le rôle que doit jouer la police en pareilles circonstances.

¹³ Deshaiesc. R., [1975] C.A. 530

c. Le pouvoir d'initier des enquêtes indépendantes

Le PL 12 énonce, à l'article 289.2 que c'est suite à l'information transmise par le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention que le ministre charge le Bureau des enquêtes indépendantes de mener l'enquête.

Ce mode de fonctionnement risque d'entraîner des délais entre le moment où le directeur du corps de police impliqué dans l'évènement informe le ministre et le moment où celui-ci confie au Bureau des enquêtes indépendantes le soin de mener l'enquête, alors qu'il est essentiel que l'enquête débute le plus rapidement possible.

De plus, la disposition confie en quelque sorte au directeur du corps de police impliqué le pouvoir discrétionnaire de déterminer les situations ouvrant la voie à des enquêtes indépendantes puisqu'il lui appartient de juger qu'il s'agit d'un événement visé par l'article 289.1.

Afin d'éviter les délais et d'assurer toute l'indépendance requise à la mise en œuvre du mécanisme d'enquête, le directeur du corps de police doit se faire imposer l'obligation de communiquer dans l'heure qui suit, directement avec le Bureau des enquêtes indépendantes, lorsque survient une situation qui pourrait s'apparenter aux circonstances ouvrant la voie à l'application du mécanisme d'enquête indépendante. Il appartiendra au Bureau de déterminer s'il doit prendre en charge l'enquête.

Par ailleurs, à l'article 289.3, il est prévu que le ministre peut également charger le Bureau des enquêtes indépendantes de mener une enquête sur tout événement, autre que celui visé. Cette ouverture paraît intéressante mais nettement insuffisante à plusieurs égards.

Afin d'offrir à la population un mécanisme d'enquête qui permette également au Bureau des enquêtes indépendantes de tenir des enquêtes systémiques sur les agissements des forces policières, le Bureau doit se voir confier le pouvoir d'initier de telles enquêtes. Actuellement, la tenue de telles enquêtes repose sur la volonté politique du gouvernement si bien qu'en dépit du bien-fondé de la demande d'enquête publique sur le printemps étudiant, celle-ci demeure sans réponse. La loi créant le Bureau pourrait s'inspirer en cela de la loi qui encadre le travail des coroners laquelle prévoit que le coroner en chef a le pouvoir de déclencher une enquête publique en plus du pouvoir du ministre de demander qu'une telle enquête soit tenue.¹⁴

¹⁴ *Loi sur la recherche des causes et circonstances des décès*, L.R.Q. c. R-0.2, articles 104 à 110.

Aussi, dans le cas où les policiers omettent d’agir et que cette omission se solde par la mort d’une personne, le Bureau doit avoir le pouvoir d’initier une enquête indépendante, tel que le réclament actuellement les organisations qui viennent en aide aux femmes victimes de violence conjugale.¹⁵

Considérant l’ensemble des mandats que nous voulons voir confiés au Bureau, celui-ci devra disposer du budget et des ressources nécessaires à leur réalisation.

d. Des règles claires à énoncer dans la loi sur le déroulement des enquêtes et les obligations des policiers

À l’article 289.4, le PL 12 énonce qu’un règlement du gouvernement peut établir des règles concernant le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau. Le règlement peut notamment prévoir les obligations auxquelles sont tenus les policiers impliqués dans l’événement, les policiers qui ont été témoins de cet événement ainsi que le directeur du corps de police impliqué.

Nous demandons plutôt que ces règles soient énoncées dans le texte législatif. Ces obligations doivent également être assorties de sanctions.

En effet, il faut accorder à la définition de ces règles la même importance que nous accordons aux dispositions qui créent le Bureau des enquêtes indépendantes et précisent son mandat et ses pouvoirs. Elles doivent faire l’objet d’un débat public. Alors que des dispositions législatives sont adoptées par l’Assemblée nationale et peuvent être soumises à des consultations publiques, l’adoption de dispositions réglementaires se fait par décret ministériel. L’adoption de textes et dispositions réglementaires est ainsi plus flexible et offre un degré moindre de transparence.

En ce qui concerne les règles à adopter mentionnons que celles-ci doivent porter à tout le moins sur les questions suivantes :

- **la mise en isolement immédiate de tout policier ou policière témoin et de tout policier ou policière impliqué-e**
- **leur interrogatoire dans l’heure qui suit les incidents à moins de circonstances clairement exceptionnelles et justifiables**
- **l’obligation pour tout policier ou policière témoin de collaborer pleinement à l’enquête assortie de sanction déontologique en cas de**

¹⁵ Voir à ce propos le mémoire présenté dans le cadre des consultations sur le PL 12 par le Regroupement des maisons d’hébergement pour femmes victimes de violence conjugale.

non-collaboration étant entendu, que les policiers et policières, comme tout autre citoyen-ne, tel que le prévoit la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, sont protégé-e-s contre l'auto-incrimination et que leurs communications aux enquêteurs ne peuvent servir de preuve contre eux ou elles dans un éventuel procès criminel

- **l'obligation de divulgation des résultats des enquêtes et des motifs détaillés de la décision de ne pas entreprendre de poursuites criminelles.**

À ces règles, l'Ombudsman de l'Ontario en ajoutait une autre soit celle d'obliger les policiers à rédiger leurs notes dans un délai de 24 heures, de manière indépendante, avant consultation d'avocats ou de représentants des associations de policiers.

e. Définir le mandat et les pouvoirs du Bureau des enquêtes indépendantes avec des assises législatives solides

Le Pl 12 précise à l'article 289.5 que le Bureau « est un corps de police aux fins de la réalisation de sa mission ».

La Loi sur la police indique à son article 48 que :

« Les corps de police, ainsi que chacun de leurs membres, ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et, selon leur compétence respective énoncée aux articles 50 et 69, les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et d'en rechercher les auteurs.

Pour la réalisation de cette mission, ils assurent la sécurité des personnes et des biens, sauvegardent les droits et les libertés, respectent les victimes et sont attentifs à leurs besoins, coopèrent avec la communauté dans le respect du pluralisme culturel. Dans leur composition, les corps de police favorisent une représentativité adéquate du milieu qu'ils desservent. »

Cet énoncé nous apparaît inapproprié pour définir la mission du Bureau. Il faut plutôt définir cette mission en propre, en considération des objectifs poursuivis. Le nouvel énoncé pourrait reprendre les formulations définissant les pouvoirs d'enquête des policiers et leur pouvoir d'arrestation ou tout autre pouvoir jugé pertinent.

L'article 289.6 doit également préciser que la compétence du Bureau pour prévenir et réprimer les infractions aux lois vise plus spécifiquement, en raison de son mandat, les infractions aux lois commises par les policiers et les agents de la paix, y compris les infractions à la loi constitutive du Bureau des enquêtes indépendantes.

f. Un Bureau indépendant à tous égards des corps policiers

Ce principe impose que non seulement le directeur du Bureau et le directeur adjoint mais aussi tous les enquêteurs soient des civils à l'exclusion d'anciens policiers. Cette même exigence s'applique aux services spécialisés qui seront requis par le Bureau. L'ensemble du personnel du Bureau doit être exempt de liens avec la police pour éviter toute situation de solidarité consciente ou inconsciente entre les membres du personnel et les corps policiers.

Aux articles 289.7 à 289.9, c'est avec raison que le PL 12 insiste sur le fait que la direction du Bureau soit confiée à des personnes qui ne sont pas issues des milieux policiers et que la constitution d'un comité de sélection permette le choix des personnes qui ont les aptitudes requises.

Cependant, notre principale objection concerne l'article 289.11 ainsi que l'article 289.20. En effet, l'article 289.11 qui énonce les conditions minimales pour être enquêteur, permet l'embauche d'ex-policiers. Ceci est d'ailleurs confirmé par le deuxième paragraphe de l'article 289.19, spécifiant qu'un enquêteur ne peut pas être enquêteur principal dans une enquête touchant le corps de police « duquel il a déjà été membre ou employé » (la même exigence n'est d'ailleurs pas faite pour l'ensemble de membres d'une équipe d'enquête donnée, ce qui fait que d'anciens membres du corps policier faisant l'objet d'une enquête pourraient faire partie de l'équipe).

L'article 289.20 quant à lui, prévoit que le directeur de tout corps de police fournissant des services de niveau 4 ou supérieur doit mettre à la disposition du Bureau les équipes de services spécialisés ainsi que les policiers requis par le directeur du Bureau ou par tout membre du Bureau qu'il désigne.

Les corps de police de « niveau 4 » sont ceux de Montréal et de Québec, ainsi que la Sureté du Québec – ce qui nous place exactement dans la situation actuelle. Il est dès lors clair que le PL 12 prévoit que des corps policiers continueront à être impliqués dans des enquêtes que l'on prétend « indépendantes ».

Il faut aussi, de toute évidence, que le Bureau développe ses propres compétences spécialisées. Dans la mesure où son fonctionnement lui assure une indépendance à l'égard des corps policiers, le Bureau pourrait prévoir avoir recours aux services du Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale.

Certains continueront de prétendre que seuls les policiers aguerris et des enquêteurs policiers chevronnés sont en mesure de mener le type d'enquêtes qui seront confiées au Bureau. Nous rejetons une telle prétention.

Sur ce plan, nous référons entre autres aux commentaires recueillis à ce sujet par la Protectrice du citoyen¹⁶ auprès de Monsieur Gareth Jones, l'un des directeurs du bureau de l'Ombudsman de l'Ontario ayant auparavant exercé des fonctions au sein même de l'UES. S'appuyant sur son expérience, celui-ci, lui-même ancien policier, affirme sans ambages que les enquêteurs civils ont démontré autant de compétence que les enquêteurs ayant été policiers :

« Au cours de mon mandat à l'UES, j'ai collaboré aussi bien avec d'anciens agents de police qu'avec des enquêteurs issus d'un milieu purement civil. D'après mon expérience, ces derniers sont aussi compétents que les anciens policiers ou les agents en exercice, et ce, à plusieurs titres.

Pour commencer, ces enquêtes ne sont pas compliquées. (...) Les agents mêlés à ces incidents sont toujours identifiables et peuvent, du moins en théorie, être interrogés immédiatement. Souvent, une grande partie des témoins principaux sont des agents de police. Les documents à l'appui, notamment les calepins de police, les dossiers informatisés, les descriptions de tâches, les politiques et procédures et les registres de formation sur le recours à la force, ne sont habituellement pas difficiles à obtenir. On peut aisément se procurer l'enregistrement des communications internes, preuve qui constitue souvent le point de départ d'une enquête.

Deuxièmement, ces enquêtes n'ont rien à voir avec des « polars ». Une fusillade policière mortelle est rarement plus compliquée à élucider qu'un homicide conjugal où l'on surprend le conjoint en flagrant délit. Bien sûr, pour rassembler les preuves, il faut être minutieux et méthodique, mais on est loin des mystères à la Hercule Poirot. (...)

Troisièmement, les enquêteurs de l'UES issus d'un milieu civil présentent inévitablement un bon nombre de ces qualités, voire la totalité, à leur entrée en fonction. Ils possèdent généralement une vaste expérience d'enquête dans d'autres domaines, notamment en matière de vérification et de respect de la réglementation.

¹⁶ Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 46, Loi concernant les enquêtes policières indépendantes, 27 février 2012, version révisée, voir l'annexe au mémoire.

Ils n'en sont pas à leur première mission d'établissement des faits. Ils savent parfaitement comment recueillir des preuves, notamment comment interroger les témoins. Nombreux sont ceux qui connaissent bien le système de justice criminelle.

Quatrièmement, rien ne prouve qu'un enquêteur de l'UES doive avoir « marché un mille dans les souliers » des agents pour comprendre les circonstances d'un incident donné. (...)

Enfin, l'absence d'expérience dans la police offrait des avantages bien précis, notamment lorsque la perception entrainait en jeu. Cet élément était très important lorsque l'on avait affaire à des témoins neutres, aux médias, à des groupes communautaires, au grand public ou à la famille de la personne décédée ou blessée. À la lumière de mon expérience, à la minute où cette dernière apprenait les antécédents policiers de l'enquêteur, elle remettait en question son objectivité. Il fallait alors redoubler d'efforts pour rétablir le lien de confiance. Les enquêteurs issus d'un milieu civil ne rencontraient pas ce problème. »

L'opposition du milieu policier à l'idée que des civils puissent mener des enquêtes criminelles les concernant ne tient pas la route. Et, puisque Monsieur Marin a aussi démontré que la présence d'anciens policiers avait eu pour effet d'entacher l'impartialité et l'indépendance de l'UES, nous réclamons que l'ensemble du personnel et de la direction du Bureau soit constitué de civils, à l'exclusion d'anciens policiers.

Ces civils devront recevoir la formation adéquate pour s'acquitter de leurs fonctions. À cet égard, le Bureau des enquêtes indépendantes aura le mandat de définir le contenu de cette formation. Notons que celle-ci devait comprendre une formation académique et continue portant sur des problématiques spécifiques, dont celle relative à la santé mentale, comme le mentionne l'Association des groupes d'intervention en défense des droits et santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ), dans son mémoire sur le PL 12 remis à la Commission des institutions¹⁷, ainsi que sur certains autres sujets comme la violence conjugale.

g. Obligation de transparence

L'article 289.21 énonce qu'une fois l'enquête complétée, le directeur du Bureau transmet le dossier d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales et, s'il y a lieu, au coroner. Ce faisant, le PL 12 ne prévoit aucune règle imposant au Bureau ou au Directeur des poursuites criminelles et pénales de faire connaître à la famille, aux proches et à la

¹⁷ *L'éternel recommencement!*, Mémoire de l'Association des groupes d'intervention en défense des droits et santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ), sur le projet de loi 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, Présenté à la Commission des institutions, 8 mars 2013

population, les résultats de l'enquête et les motifs ayant mené à ne pas retenir d'accusation contre les policiers impliqués.

Nous demandons que la loi précise que le directeur du Bureau assure la publication de ses rapports d'enquête pour les rendre disponibles à la famille, aux proches concernés et au public. Ici encore l'on pourrait s'inspirer de la situation ontarienne. En effet, l'Ombudsman Marin insiste beaucoup sur la nécessité de donner au Bureau l'autorité de publiciser les résultats de ses enquêtes, si l'on veut la transparence et l'accessibilité aux familles des victimes, ce qui est un problème lancinant actuellement, puisque sans cette obligation les familles et les proches des personnes décédées ne sont jamais en mesure de savoir ce qui s'est réellement passé.

Aussi, le Bureau des enquêtes indépendantes doit être tenu de déposer à l'Assemblée nationale un rapport annuel qui doit porter non seulement, comme le mentionne le PL 12, sur sa gestion, mais aussi sur son fonctionnement, sur les enquêtes menées au cours de l'année, les obstacles rencontrés dans la réalisation de son mandat, les manquements aux obligations prévues à la loi, bref sur un ensemble d'éléments qui permettront de mesurer l'atteinte des objectifs ayant présidé à sa création.

h. Un mécanisme de révision de la loi instituant le Bureau des enquêtes indépendantes

Le Bureau des enquêtes indépendantes doit, selon le PL 12, au plus tard trois ans suivant la fin d'une première enquête, faire rapport au ministre sur l'application des dispositions encadrant son travail. Le Bureau peut, le cas échéant, lui faire des recommandations. Le ministre dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

Il nous apparaît essentiel que le PL prévoie un mécanisme formel de révision de la loi ayant créé le Bureau des enquêtes indépendantes. Ce processus de révision doit assurer que :

- **le rapport préparé à cette fin par le Bureau des enquêtes indépendantes soit rendu public**
- **toute information pertinente relative au fonctionnement du Bureau et à sa gestion des enquêtes soit disponible**
- **le degré d'atteinte des objectifs recherchés par la mise en place du Bureau puisse être mesuré**

- **des solutions pour l'avenir soient proposées dans tous les cas où une enquête révèle une conduite policière problématique**
- **des audiences publiques tenues par la commission parlementaire pertinente aient lieu afin de permettre à la société civile de prendre part à cette révision.**

i. Une indemnisation des frais de représentation juridique insuffisamment balisée

Nous avons reçu positivement quoiqu'avec certaines réserves, les dispositions du PL 12 visant à modifier l'article 125 la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*. En effet, le coroner en chef, sur recommandation du coroner tenant une enquête, pourra dorénavant accorder une aide financière à des membres de la famille d'une victime, pour le remboursement de frais qu'ils ont engagés pour des services d'assistance et de représentations juridiques lors d'une enquête qu'il tient à la suite d'un événement ayant mené au déclenchement d'une enquête indépendante.

Cependant, il est essentiel à nos yeux que le texte législatif précise les balises de l'aide accordée de manière à assurer l'équité entre les parties en présence : les parties civiles en considération du niveau de représentation des policiers et autres institutions représentées. Cette aide doit être accordée aux proches et à la famille, et dans les cas pertinents, comme l'enquête publique sur la mort de Fredy Villanueva en a démontré la nécessité, il faut étendre cette aide financière aux témoins civils impliqués dans les événements ayant mené à l'intervention policière.

De plus, cette aide doit être accordée dès le départ et non constituer un remboursement des frais après coup, ce que semble annoncer la modification à l'article 125.

Conclusion

Si le PL 12 représente un progrès par rapport au PL 46 en créant un Bureau d'*enquêtes* indépendantes plutôt qu'un Bureau de *surveillance* d'enquêtes menées par des policiers, ce progrès nous apparaît comme illusoire et dangereux. Il risque, si l'on persiste dans cette direction, de bercer la population dans l'illusion qu'il se fera désormais des enquêtes sur la police indépendantes du pouvoir policier, alors qu'il n'en sera rien.

La Ligue des droits et libertés, s'appuyant sur les spectaculaires dérives policières de la dernière année, insiste sur la nécessité de définir un Bureau d'enquête qui soit totalement indépendant de la culture policière et ne soit formé que d'enquêteurs civils sans aucun antécédent policier. L'an dernier, en mai 2012, une quarantaine d'organisations de la société civile québécoise avaient endossé, en date du 31 mai 2012 une déclaration commune à cet effet que vous trouverez en annexe au présent mémoire.

Elle insiste sur le fait que le succès de la mise sur pied d'un bureau d'enquêtes véritablement indépendant repose sur la volonté politique de doter cet organisme de ressources suffisantes, de permettre le recrutement et la formation de personnel n'ayant aucun lien avec les milieux policiers et d'assurer des enquêtes rapides, efficaces et transparentes.

Il est essentiel que l'ensemble des citoyens se sente protégé par la police. La situation présente fait qu'une partie de la population, avec raison, craint les policiers et a l'impression de n'avoir plus aucun droit face aux interventions policières. Ce que le public risque de retenir, c'est qu'il y a deux systèmes de lois: celles qui s'appliquent à tout le monde et celles qui s'appliquent aux policiers. C'est à cette situation que l'Assemblée nationale doit apporter un remède clair et efficace.

Procédure d'enquête lors d'incidents impliquant des policiers :

Déclaration commune

Pour un processus à caractère civil, transparent, impartial et indépendant

Considérant l'actuelle Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique portant sur le processus d'enquête lorsqu'un policier ou une policière est impliqué-e dans la mort d'une personne ou cause des blessures graves à une personne;

Considérant que ce processus n'impose pas de règles formelles et uniformes de fonctionnement et ne prévoit pas de sanctions en cas de non-respect de ces règles comme le ferait un dispositif législatif et réglementaire;

Considérant l'absence de transparence du processus d'enquête, entre autres, en ce qui concerne la diffusion des résultats de l'enquête et des motifs sur lesquels repose la décision du Directeur des poursuites criminelles et pénales d'entreprendre ou non des poursuites contre le ou les policiers ou la ou les policières impliqué-e-s;

Considérant que ces enquêtes sur la conduite de policiers ou policières sont menées par d'autres policiers ou policières et que cette pratique entache leur caractère d'impartialité et d'indépendance;

Considérant que, de la même manière, ce caractère d'impartialité et d'indépendance peut être entaché si les enquêtes devaient être menées par des enquêteurs civils qui seraient d'anciens policiers ou d'anciennes policières, tel que soulevé par l'Ombudsman de l'Ontario dans son rapport de septembre 2008 sur le mécanisme d'enquête ontarien;

Considérant que dans le cas de ces enquêtes, l'objectif n'est pas d'identifier les auteurs des actes commis, mais bien de déterminer s'ils ou elles ont agi de façon coupable ou justifié, en utilisant une arme contre un-e citoyen-ne ou en lui causant des lésions ;

Considérant que les fonctions dévolues aux policiers et policières ainsi que les pouvoirs considérables qui s'y rattachent, dont celui d'utiliser la force, nécessitent que des mécanismes de surveillance et d'imputabilité stricts viennent encadrer et contrôler l'exercice de ces fonctions et pouvoirs de manière à contrer tout sentiment d'impunité;

Considérant que le mécanisme d'enquête actuel ne fait l'objet d'aucune analyse ni de suivi au sein du ministère de la Sécurité publique de sorte qu'aucun mécanisme de surveillance de la qualité et de l'efficacité des enquêtes n'est prévu;

Considérant les rôles et mandats spécifiques du ministère de la Sécurité publique et du ministère de la Justice;

Nous demandons au gouvernement du Québec :

1. Qu'il crée un processus d'enquête à caractère civil, transparent, impartial et indépendant chargé d'enquêter dans tous les cas où des interventions policières ont pour conséquence de causer la mort ou d'infliger des blessures à une personne (voies de fait causant des lésions);
2. Qu'il établisse un texte législatif spécifique à ce processus d'enquête énonçant des règles uniformes de fonctionnement;
3. Qu'avant son adoption, le contenu de ce projet de loi fasse l'objet d'un véritable débat public dans le cadre d'une commission parlementaire;
4. Que ce processus d'enquête soit placé sous la responsabilité du ministère de la Justice;
5. Que ce processus soit à tous égards indépendant des corps policiers;
6. Que le texte législatif prévoie la mise en isolement immédiat de tout policier ou policière témoin et de tout policier ou policière impliqué-e ainsi que leur interrogatoire dans l'heure qui suit les incidents à moins de circonstances clairement exceptionnelles et justifiables;
7. Que le texte législatif prévoie l'obligation pour tout policier ou policière témoin de collaborer pleinement à l'enquête et qu'une infraction déontologique soit prévue en cas de non-collaboration étant entendu, que les policiers et policières, comme tout autre citoyen-ne, tel que le prévoit la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, sont protégé-e-s contre l'auto-incrimination et que leurs communications aux enquêteurs ne peuvent servir de preuve contre eux ou elles dans un éventuel procès criminel;
8. Que le texte législatif impose en tout temps la divulgation des résultats des enquêtes et des motifs détaillés de la décision de ne pas entreprendre de poursuites criminelles;
9. Que le texte législatif impose au ministre de la Justice le dépôt d'un rapport annuel à l'Assemblée nationale qui :
 - rende compte de la gestion des enquêtes,
 - mesure le degré d'atteinte des objectifs recherchés par la mise en place d'un processus transparent, impartial et indépendant, et
 - propose des solutions pour l'avenir, dans tous les cas où une enquête révèle une conduite policière problématique;
10. Que le gouvernement du Québec alloue toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ce nouveau processus d'enquête.

Pour adhérer à cette déclaration commune vous pouvez communiquer avec la Ligue des droits et libertés par courriel à direction@liguedesdroits.ca

Organismes signataires

- Ligue des droits et libertés, Nicole Filion, coordonnatrice
- Conseil québécois des gais et lesbiennes (CQGL), Steeve Foster, président
- Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ), Marie-Éve Rancourt, porte-parole
- Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), François Saillant, coordonnateur
- Fédération des femmes du Québec (FFQ), Alexa Conradi, présidente
- Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ), Amélie Châteauneuf, porte-parole
- Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI), Stephan Reichhold, porte-parole
- PolitiQ-queers solidaires, Mathieu Berger, porte parole
- Regroupement des comités logements et associations des locataires du Québec (RCLALQ), France Émond, porte parole
- Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM), Pierre Gaudreau, porte-parole
- Centre de recherche-action sur les relations raciales (CRARR), Fo Niemi, porte-parole
- Confédération des syndicats nationaux (CSN), Lise Poulin, secrétaire générale
- Action autonomie, Johanne Galipeau, porte-parole
- Conseil central du Montréal Métropolitain-CSN, Gaétan Châteauneuf, président
- Centre justice et foi, Élisabeth Garant, directrice générale
- Table ronde des OVEP de l'Outaouais (TROVEPO), David Clément, porte-parole
- Coalition contre la répression et les abus policiers (CRAP), Alexandre Popovic, porte-parole
- Montréal-Nord Républik, Will Prosper, porte-parole
- Centre pour l'immigration en régions, Gabriel Garcia, porte-parole
- Centre de femmes l'ÉRIGE, Pierrette Trottier, porte-parole
- Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, Mercédez Roberge, coordonnatrice
- Femmes en mouvement, Hélène Morin, coordonnatrice
- Coalition Justice pour Anas, Samir Shaheen-Hussain, porte-parole
- Collectif pour un Québec sans pauvreté, Diane Vincent, présidente
- Centre des Femmes du Témiscouata, Jennifer Laforest, porte-parole
- Centre des femmes de la Basse-Ville, Hélène Falardeau, coordonnatrice
- The McGill Radical Law Community, Vincent Riendeau, porte-parole
- Human Rights Working Group, Neesha Rao, porte-parole
- Collectif régional de lutte à l'itinérance en Outaouais, Jenny Villeneuve, coordonnatrice
- Réseau solidarité itinérance du Québec, Célia Corriveau, coordonnatrice
- Coalition opposée à la brutalité policière (COBP), François Du Canal, porte-parole
- Jean Picher, curé de Notre-Dame de St-Roch, Québec

- Association pour la défense des droits et l'inclusion des personnes qui consomment des drogues du Québec (ADDICQ), Nancy Roy, porte-parole
- Association pour la défense des droits sociaux de Gatineau (ADDS-Gatineau), David Clément, coordonnateur
- Les Frères et Sœurs d'Émile Nelligan (FSEN), Gabrielle Major, coordonnatrice
- Regroupement québécois des CALACS, Marie-Josée Lavoie, porte-parole
- Centre de femmes l'Étincelle, Kathy Imbeault, porte-parole
- Conseil régional FTQ Montréal métropolitain, Michel Ducharme, président
- Collectif québécois de conscientisation, Marielle Bouchard, porte-parole
- Regroupement des femmes de la région de Matane, Maryse Desjardins, coordonnatrice

[liste à jour en date du 31 mai 2012]