



Pour un mécanisme d'enquête sur la police complètement indépendant

Le PL 46 ne nous offre pas le modèle qu'il
nous faut

Mémoire déposé à la Commission des institutions

Mars 2012

TABLE DES MATIÈRES

Présentation de la <i>Ligue des droits et libertés</i>	3
Introduction : contexte du présent mémoire	4
1. Des chiffres troublants qui renforcent la perception d'impunité policière	5
2. Des événements récents qui illustrent les lacunes du mécanisme actuel	6
3. Des institutions qui dénoncent le mécanisme actuel.....	8
3.1 L'expert indépendant de l'ONU sur les questions relatives aux minorités	8
3.2 La Protectrice du citoyen	9
3.3 La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ)	10
3.4 Les villes de Montréal et de Québec	10
4. Le mécanisme que nous réclamons.....	11
4.1 Le rapport de l'Ombusman de l'Ontario	11
4.2 Nos demandes	12
5. Le projet de loi 46 n'est pas le modèle qu'il nous faut	13
5.1 Un mécanisme maintenu au cœur même du système policier ..	13
5.2 Des enquêtes de la police sur la police	13
5.3 Une définition inappropriée et insuffisante des circonstances commandant une enquête indépendante	14
5.4 Un bureau de surveillance inutile, sans pouvoir	15
5.5 Ni sanctions, ni transparence	16
5.6 Une indemnisation des frais de représentation juridique insuffisamment balisée.....	16
CONCLUSION	17
ANNEXE	18

Pour un mécanisme d'enquête sur la police complètement indépendant : le PL 46 ne nous offre pas le modèle qu'il nous faut

Présentation de la *Ligue des droits et libertés*

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 : 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, création du régime de l'aide juridique, mise en place du système de protection de la jeunesse, adoption de la loi pour 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.

La *Ligue des droits et libertés* est composée de membres individuels et collectifs (syndicats, organismes communautaires). Elle favorise la participation active de ses membres à la réalisation de son mandat.

INTRODUCTION : Contexte du présent mémoire

Au cours de la dernière décennie, la *Ligue des droits et libertés* s'est préoccupée de situations qui expliquent la méfiance sans cesse croissante de la population, ou de certains groupes parmi celle-ci, à l'égard des forces policières.

Mentionnons en tête de liste, les enquêtes qui sont menées lorsqu'un policier est impliqué dans la mort d'une personne ou cause des blessures à une personne. Ces enquêtes de la police sur la police n'ont aucune crédibilité. Elles amènent la population à remettre en question l'intégrité et l'impartialité des interventions policières. Elles ont pour effet d'accroître le sentiment d'impunité chez les policiers qui peut avoir pour effet d'encourager le recours à la force excessive comme solution de facilité d'une part et d'autre part, la perception de cette impunité dans la population qui finit par croire que les policiers sont effectivement au-dessus des lois.

Par ailleurs, dans le cadre de nos travaux d'analyse et de réflexion sur les pratiques de profilage discriminatoire menées par les forces policières, qu'il soit social, racial ou politique, nous en sommes venus à la conclusion que, parmi les facteurs qui favorisaient ces pratiques, il fallait considérer les lacunes des mécanismes de surveillance de la conduite des policiers notamment, le système de déontologie policière et la procédure d'enquête de la police sur la police appliquée au Québec lors d'incidents impliquant les policiers. Nous avons également identifié que les élus politiques étaient imputables des pratiques de profilage discriminatoire et qu'ils ne pouvaient poursuivre dans leur refus d'en reconnaître l'ampleur et le caractère systémique.

Le débat en commission parlementaire sur le projet de loi 46 survient alors qu'en l'espace de quelques semaines à peine, les médias ont fait état de 3 morts survenues dans le cadre d'interventions policières. L'une des 3 personnes était itinérante et vivait des problèmes de santé mentale, alors que les deux autres auraient été suicidaires, selon les informations qui ont circulé.

La classe politique doit se sentir directement interpellée par ces trois morts. Elle doit faire en sorte de s'assurer que les circonstances dans lesquelles elles sont survenues seront clairement dévoilées et que, si elles sont justifiées, des poursuites soient intentées. Or, ce n'est pas ce que le mécanisme d'enquête prévu au projet de loi 46 peut nous garantir.

Le projet de loi 46 ne fait en somme que répondre aux demandes des représentants des policiers qui voient à imposer, à leur satisfaction, des limites qui rendent inefficaces les mécanismes chargés de les surveiller.

1. Des chiffres troublants, qui renforcent la perception d'impunité des forces policières

Les chiffres du ministère de la Sécurité publique¹ révèlent qu'entre 1999 et 2011, 355 enquêtes ont été ouvertes suite à une intervention policière s'étant soldée par la mort d'une personne ou par des blessures infligées à une personne. 31 de ces enquêtes se rapportent à des événements survenus lors de la détention policière, les 324 autres réfèrent à des événements survenus lors d'interventions policières, qu'il y ait eu ou non recours à une arme à feu : ce peut être dans le cadre d'une poursuite policière avec véhicule ou lorsque le ou les policiers ont eu recours à une autre arme telle que le Taser.

De ces 355 enquêtes, qui, mentionnons-le, ne prennent pas en compte les événements survenus depuis janvier 2012 (dont la mort de Monsieur Mohammadi et celle de M. Nadreau), seules 3 ont mené à des mises en accusations.

Certes, il n'est pas de notre propos de prétendre que dans tous les cas la conduite des policiers impliqués doit mener à des mises en accusation. Il n'en demeure pas moins que ces chiffres sont particulièrement troublants. Et ils le sont d'autant plus que les résultats de ces enquêtes ne sont pas rendus publics par le Directeur des poursuites criminelles et pénales qui, au terme de l'enquête ne fait qu'annoncer s'il y aura ou non des poursuites contre le ou les policiers impliqués. Le public n'est donc pas en mesure d'apprécier les motifs ayant amené le Directeur des poursuites criminelles et pénales à tirer cette conclusion, ce qui entache sérieusement la crédibilité de ces enquêtes, non seulement aux yeux de la population mais aussi au regard d'institutions telles que la Protectrice du citoyen et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Rappelons à cet effet les résultats d'un sondage Angus Reid rendu public par *La Presse*, le 14 janvier dernier² : 72 % Québécois évaluent que si les poursuites criminelles sont rarissimes lorsqu'un civil est tué ou blessé par un policier, c'est parce que les enquêteurs «ferment la plupart du temps les yeux sur de possibles négligences ou mauvaises pratiques de la part de leurs confrères». Ils sont 40% à estimer que le favoritisme est «probablement» en cause, et 32% à croire qu'il l'est «certainement».

De plus, 87% des Québécois ne veulent plus du système actuel, selon lequel les enquêtes sur les événements graves impliquant des policiers sont simplement confiées à un autre corps de police.

¹ <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/police-quebec/encadrement-police/enquete-independante.html#c13217> Consultation en ligne effectuée le 26 février 2012.

² <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/justice-et-faits-divers/201201/13/01-4485817-enquetes-sur-des-policiers-confiance-ebranlee.php> Consultation en ligne effectuée le 26 février 2012.

Bien qu'au début du sondage les personnes interrogées indiquent avoir confiance aux policiers, l'examen des questions posées dans le cadre de ce sondage et le contenu des informations accompagnant ces questions, révèlent que plus les répondants sont informés des lacunes de l'actuel mécanisme d'enquête notamment en regard de l'analyse faite par la Protectrice du citoyen³, plus ils expriment leur désaveu à l'égard du système actuel.

2. Des événements récents qui illustrent les lacunes du mécanisme actuel

L'enquête du coroner sur la mort de Fredy Villanueva a clairement démontré les graves lacunes du mécanisme actuel. En effet, les audiences publiques ont 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 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.

Pour sa part, le *Centre international pour la prévention de la criminalité* (CIPC) publiait, le 1er décembre 2008, un rapport sur son analyse comparative de violences urbaines, effectuée à la demande du SPVM à la suite de l'émeute qui suivit la mort de Fredy Villanueva. D'entrée de jeu, le rapport a souligné les problèmes que présentent les processus d'enquête actuels à la suite d'actions policières perçues par le public comme des « bavures » :

« (...) il est frappant de constater la longueur des enquêtes effectuées par un corps de police sur un autre. Celle-ci est d'autant plus surprenante que les auteurs de l'homicide sont clairement identifiés. Il ne s'agit pas tant d'identifier ces auteurs que de déterminer s'ils ont agi de façon coupable ou justifiée, en tirant sur un citoyen. La longueur des enquêtes a pour résultat de créer un doute dans l'opinion publique. [...] À ce titre, les

³ Voir la question relative au tableau 10 du sondage : *Il y a quelques mois, le ministre de la Sécurité publique, Robert Dutil, a présenté un projet de loi proposant la création d'un Bureau civil de surveillance des enquêtes policières composé uniquement de civils. Les enquêtes sur des policiers seraient ainsi encadrées par le Bureau de surveillance, mais elles continueraient d'être menées par des policiers. La protectrice du citoyen, en revanche, a proposé la création d'un organisme composé en majorité de civils pour enquêter sur les cas d'utilisation de la force par la police, un modèle inspiré de celui de l'Ontario. Quel modèle privilégiez-vous? Quel modèle privilégiez-vous?*

différences de traitement subies par les policiers sous enquête, telles qu'elles ont été observées à maintes reprises en Ontario ainsi que dans le cas de Fredy Villanueva, sont difficilement justifiables aux yeux de la population et devraient faire l'objet d'un questionnement non pas seulement au sein du ministère de la Sécurité publique, mais aussi dans les organisations policières elles-mêmes. En acceptant d'être traitée différemment, la police dessert sa propre image et affaiblit la confiance du public envers elle ».

Le CIPC notait également que sur les décès des dernières années aux mains des policiers, l'on répertorie un nombre important de victimes membres de minorités visibles, ce qui ne peut qu'avoir un impact significatif sur le lien de confiance entre la police et certains segments de la société.

Or, si nous avons pu en savoir davantage sur la manière dont procèdent les policiers chargés de ces enquêtes dans le cas de la mort de Fredy Villanueva, ce fut essentiellement parce que nous avons pu compter sur une enquête publique du coroner dans le cadre de laquelle toutes les parties étaient représentées par avocats, y compris la famille de la personne décédée ainsi que les autres civils impliqués. Rappelons également que c'est parce que le premier coroner chargé de cette enquête, le Juge Sansfaçon, a refusé de poursuivre ses travaux, tant et aussi longtemps que le gouvernement ne garantirait pas aux parties civiles les sommes nécessaires à leur représentation par avocat.

Ce n'est malheureusement pas ce qui s'est produit dans le cas de l'enquête du coroner sur la mort d'Annas Bennis, alors que la famille n'a pu bénéficier du même soutien financier...

Et qu'en sera-t-il en ce qui concerne l'enquête policière portant sur la mort de M. Limoges et de M. Hamel, survenue en juin 2011? Rappelons que dans ce cas, la Sûreté du Québec a bel et bien remis en novembre dernier son rapport au Directeur des poursuites criminelles et pénales et que nous sommes depuis, sans nouvelle à ce sujet.

Qu'en sera-t-il de l'enquête sur la mort de M. Mohammadi ? Qu'en sera-t-il de l'enquête sur la mort de M. Nadreau?

Le mécanisme actuel n'est tout simplement pas crédible : il manque de transparence, d'indépendance, d'impartialité. À chaque fois que des personnes sont tuées dans le cadre d'une intervention policière, et que démarre l'enquête pour déterminer s'il y a responsabilité criminelle de la part des policiers impliqués nous sommes de plus en plus nombreux à exprimer notre indignation face à ce processus intangible qui laisse toute la place à l'arbitraire et à la complaisance, puisque se déroulant à l'abri du regard public.

Nous ne devons pas oublier ce qui fut à l'origine de la Commission Poitras: l'affaire Matticks dans laquelle les policiers chargés de mener l'enquête criminelle avaient fabriqué de la preuve, ce qui avait mené à l'arrêt des procédures dans ce procès pour trafic de stupéfiant. Nous ne devons pas oublier que les policiers chargés ensuite de faire enquête sur leurs collègues ont dû faire face à l'intimidation et se sont butés à une loi du silence semblable à celle des milieux criminalisés, selon les termes même du Rapport Poitras. Nous ne devons pas oublier non plus que le Juge Bonin, chargé par la suite du dossier a été contraint de s'en dessaisir suite au vol de tout le dossier survenu dans son propre bureau. Ce qui amènera la Commission Poitras à conclure dans son rapport par ces mots : ***Qui police la police?***

3. Des institutions qui dénoncent le mécanisme actuel

Trois institutions ont coup sur coup fortement critiqué sinon dénoncé le mécanisme actuel d'enquête : l'Expert indépendant de l'ONU sur les questions relatives aux minorités en 2009, la Protectrice du citoyen en 2010 et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en 2011.

Mentionnons également la position adoptée par voie de résolution de la Ville de Montréal en mars 2010, suite au rapport de la Protectrice du citoyen ainsi que les demandes formulées par le Conseil exécutif de la Ville de Québec, en mai 2009.

3.1. L'Expert indépendant de l'ONU sur les questions relatives aux minorités

Dans le cadre de sa mission d'examen réalisée au Canada, Madame McDougall, a notamment rencontré des représentants des communautés victimes de discrimination raciale au Québec. Dans son rapport, celle-ci prend acte des nombreuses allégations formulées par les membres des minorités concernant les pratiques de profilage des forces policières et de la perception que ces minorités ont de l'impunité dont celles-ci bénéficient. À cet égard, elle recommande que soient prises des mesures visant à protéger la communauté contre les pratiques de profilage et à rétablir le lien de confiance avec les services policiers:

« It is essential that investigations into serious allegations of police misconduct have the confidence of communities concerned, are carried out by bodies that are perceived by communities to be independent and that mechanisms of civilian oversight are strengthened where they exist or established where they do not.
(...)

Oversight mechanisms should be strengthened with respect to scrutiny of the necessity and proportionality regarding the use of force by a police officer in every case. The methods of scrutiny should allow a comparison between the frequency and severity of force used in situations involving minority as opposed to majority community individuals. »⁴

3.2. La Protectrice du citoyen

En février 2010, la Protectrice du citoyen, Madame Saint-Germain, rendait public un avis sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant les policiers⁵. L'avis, au titre évocateur *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect*, a fait l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale. Après avoir établi, par une étude très fouillée, les lacunes du mécanisme d'enquête actuel, la Protectrice du citoyen, identifie parmi les critères à retenir pour l'établissement d'une nouvelle procédure d'enquête : l'application cohérente de règles formelles, la transparence du processus et des résultats, l'impartialité, l'indépendance et, enfin, la surveillance et l'imputabilité.

Ce que met particulièrement en lumière cet avis est un problème de fond, de structure et d'impartialité. Ce problème est d'autant plus grave que les policiers, comme le rappelle la Protectrice, exercent une fonction critique dans l'appareil de l'État. Ils disposent de pouvoirs exceptionnels dans notre société démocratique ce qui implique que la surveillance de leur action est une dimension fondamentale de l'exercice de la démocratie.

La Protectrice évalue notamment que la politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique en vigueur ne permet pas de garantir que les règles propres aux enquêtes criminelles s'appliquent de manière cohérente aux policiers que visent de telles enquêtes; que sans ces garanties, le système actuel ne permet pas d'assurer une application uniforme des règles à toutes les enquêtes menées sur les policiers impliqués dans des incidents graves; que le rôle et les responsabilités importantes des policiers dans la société entraînent des risques qui les placent dans une situation particulière qui requiert un encadrement particulier et adapté.

La Protectrice évalue également qu'une plus grande transparence des enquêtes réalisées sur de tels incidents favoriserait une meilleure compréhension du processus et des conclusions de telles enquêtes et contribuerait à répondre aux préoccupations des citoyens, à améliorer la crédibilité des enquêtes menées sur des incidents graves impliquant des policiers et de leurs résultats, ainsi qu'à accroître la confiance des citoyens envers ces enquêtes.

⁴ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/118/61/PDF/G1011861.pdf?OpenElement>

Consulté en ligne le 26 février 2012, par. 100 et 101

⁵ http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final.pdf Consulté en ligne le 26 février 2012

3.3. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ)

Dans son rapport produit en 2011⁶, au terme d'une vaste consultation qu'elle a réalisée sur le profilage racial et ses conséquences, la Commission indique que :

« (...) le principe même de l'enquête sur des actions de la police par un autre corps policier est problématique car, une fois l'enquête terminée, le service de police désigné transmet son rapport au Directeur des poursuites criminelles et pénales. Or, plus souvent qu'autrement, des poursuites criminelles ne sont pas entreprises, et lorsqu'elles le sont, les policiers en cause ne sont reconnus coupables d'actes criminels que dans de rares cas. Pour les participants, la transparence de ce processus n'est pas assurée, d'autant plus que les raisons motivant la décision d'entreprendre ou non des poursuites sont, en règle générale, confidentielles. Les citoyens se plaignent de ne pas recevoir l'information permettant d'apprécier l'intégrité, la probité et l'efficacité du processus. (...) Une autre considération très souvent rapportée concerne l'impartialité des enquêteurs. Comme il s'agit de policiers qui enquêtent sur leurs pairs, plusieurs considèrent que la solidarité policière ne permet pas d'avoir confiance dans le processus. »⁷

Reprenant les critiques formulées par la Protectrice du citoyen, la Commission réclame un mécanisme d'enquête encadré par un texte législatif prévoyant notamment l'obligation de tout policier témoin de collaborer pleinement à l'enquête et la création d'une infraction déontologique pour tout défaut de collaboration.

3.4. Les villes de Montréal et de Québec

Considérant que l'apparence d'impartialité peut difficilement être maintenue lorsque les policiers en service enquêtent sur d'autres policiers, le Conseil de Ville de Montréal a, à sa séance du 22 mars 2010, adopté une résolution dans laquelle la Ville donne son appui au rapport de la Protectrice du citoyen dans sa recommandation au Gouvernement du Québec de créer le Bureau des enquêtes spéciales.

Pour sa part, le Conseil exécutif de la Ville de Québec avait donné son appui au maire Régis Labeaume en mai 2009, dans les démarches entreprises auprès du gouvernement québécois pour obtenir un mécanisme indépendant par la mise en place d'une agence indépendante, en mesure de rétablir la crédibilité du système d'enquête.

⁶ http://www2.cdpdj.qc.ca/publications/Documents/Profilage_rapport_FR.pdf consulté en ligne le 26 février 2012

⁷ Idem, page 53

4. Le mécanisme que nous réclamons

Depuis mai 2011, la *Ligue des droits et libertés* mène une campagne en faveur de la création d'un mécanisme impartial, indépendant, à caractère civil et transparent. Prenant appui notamment sur le rapport réalisé en septembre 2008 par l'Ombudsman de l'Ontario, Monsieur Marin, la *Ligue* a établi un certain nombre de critères qui devraient guider le Gouvernement pour la création d'un nouveau mécanisme d'enquête lorsqu'un policier est impliqué dans la mort d'une personne ou lui cause des blessures.

4.1 Le rapport de l'Ombudsman de l'Ontario

Dans son rapport de 2008, *Une surveillance imperceptible*⁸, l'Ombudsman de l'Ontario critiquait très sévèrement le système de surveillance policière ontarien évaluant qu'il n'était pas à la hauteur de ses promesses et 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 comme l'un des 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*, l'article 113.

Un autre problème concernait la composition et l'absence de neutralité de l'Unité des enquêtes spéciales (UES) dû au fait que la majorité des enquêteurs, soit 24 sur 30, sont d'anciens policiers à la retraite ce qui laisse entier, selon l'Ombudsman, la question de l'impartialité de l'Unité. Le rapport mentionne notamment :

« 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 » (par. 342)

L'un des enquêteurs de l'UES en a parlé en ces termes :

« 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

⁸http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/siurep_ortfr.pdf consulté en ligne, 26 février 2012

influencés par des idées préconçues, mais je dirais que la majorité d'entre eux le sont. » (par. 344)

« [...] Il peut y avoir un manque d'objectivité... parce que c'est une fraternité et quand vous portez votre bague de la police... avec une ligne bleue, vous envoyez un message [aux policiers]... « T'en fais pas, t'es en sécurité mon pote; je suis des vôtres... » (par. 346)

Parmi les autres problèmes identifiés figuraient le manque de ressources ainsi que les règles de fonctionnement.

Nous nous sommes largement inspirés de ce rapport pour déterminer ce que devrait être le mécanisme d'enquête à adopter au Québec.

4.2 Nos demandes

Mentionnons que près d'une quarantaine d'organisations de la société civile québécoise ont souscrit à la déclaration commune incluse en annexe (comprenant la liste des organismes signataires en date du 11 mars 2012), qui demande 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.

5 Le PL 46 n'est pas le modèle qu'il nous faut

5.1 Un mécanisme d'enquête maintenu au cœur même du système policier

Le projet de loi maintient le mécanisme d'enquête au cœur même du système policier (les policiers continueront d'enquêter sur leurs pairs) et, afin de bien marquer le coup, les dispositions ne font qu'amender la *Loi sur la police*.

De plus, alors que l'on demandait qu'il soit placé sous la responsabilité du ministre de la Justice, le mécanisme demeurera sous la responsabilité 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.

5.2 Des enquêtes de la police sur la police

Malgré son titre, qui constitue à nos yeux de la fausse représentation, *Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, le projet de loi 46 (PL 46) ne peut pas être présenté comme l'a fait le ministre de la Sécurité publique, Monsieur Dutil, comme une véritable réforme du mécanisme d'enquête de la police sur la police.

En effet, ce n'est pas d'une réforme qu'il s'agit puisque le mécanisme actuel est maintenu: ce seront des policiers qui continueront d'enquêter sur des policiers. Ces enquêtes ne seront pas non plus encadrées par des règles énoncées par voie législative mais par voie de directives qui pourront émaner

du ministre de la Sécurité publique, ce qui est exactement le cas actuellement.

Les nouveaux articles 289.1 et 289.2 de la *Loi sur la police*, introduits par le PL 46 indiquent en effet que c'est un autre corps policier qui est chargé de l'enquête et que le ministre « peut » établir des directives applicables à la tenue de ces enquêtes...sans plus. On est donc bien loin de l'encadrement législatif que nous réclamons tout autant que la Protectrice du citoyen et la CDPDJ.

5.3 Une définition inappropriée et insuffisante des circonstances commandant une enquête indépendante

De surcroît, le PL 46 réduit le nombre de circonstances dans lesquelles le mécanisme d'enquête s'appliquera : l'article 289.1 prévoit que l'enquête 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. Le nouveau mécanisme ne s'appliquerait donc plus 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.

Par ailleurs, à la lumière de l'expérience ontarienne documentée par l'Ombudsman de l'Ontario André Marin dans ses deux rapports⁹, 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, avec une interprétation très étroite de ce qui constitue une blessure justifiant une enquête, on n'enverra aucun avis à l'agence d'enquête indépendante alors que dans un autre corps de police, avec une interprétation moins restrictive, à partir des mêmes faits on demandera l'intervention de cette agence.

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 ».¹⁰

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

⁹ Voir note 8 et

<http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/SIU2-Final-FR-with-covers.pdf>, consulté en ligne, le 26 février 2012

¹⁰ Deshaiesc. R., [1975] C.A. 530

devoir: il nous semble en effet que l'agence d'enquête indépendante devrait pouvoir se saisir aussi 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.

5.4 Un bureau de surveillance inutile, sans pouvoir

Le PL 46 crée le *Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes*. Ce Bureau a pour mandat de surveiller le déroulement des enquêtes de la police sur la police afin « de vérifier si cette enquête est menée de façon impartiale ». Pour cela, il doit notamment vérifier l'application des directives qui seront émises par le Ministre (article 289.4).

Le Bureau sera dirigé par un juge à la retraite ou un avocat (article 289.5) et sera composé de civils (article 289.8 al 3). Ce sont ces personnes qui agiront à titre d'observateurs des enquêtes (article 289.11). Elles devront satisfaire un certain nombre de conditions telles qu'être de bonnes mœurs, etc. (article 289.8).

On aurait donc un Bureau civil chargé de « surveiller » les enquêtes mais on se rend vite compte, par les articles 289.14, 289.17 et 289.18 que ses pouvoirs de surveillance sont considérables réduits, voire à toute fin pratique nuls. En effet, l'observateur qui se verra confier, par le Bureau de surveillance, le mandat de « surveiller » l'enquête menée par un autre corps policier ne peut que visiter les lieux où s'est déroulé l'événement. Il ne peut que communiquer avec le représentant désigné à cette fin par le corps policier chargé de cette enquête. À noter qu'il lui est interdit « d'entrer en contact directement ou indirectement avec un membre du corps de police chargé de mener l'enquête, ni avec un membre du corps de police impliqué dans l'événement ». Il peut demander au représentant désigné tout renseignement ou document qu'il jugerait utile, mais encore faut-il qu'il connaisse l'existence de telle information ou de tel document pertinent.

Si, par ailleurs il arrivait qu'un observateur en venait malgré tout à constater une irrégularité de nature à compromettre l'impartialité de l'enquête, il appartiendra alors au Ministre de désigner un autre corps de police pour reprendre l'enquête.

Compte tenu que la personne chargée de surveiller l'enquête ne peut communiquer avec ceux qui la mènent ni avec ceux qui font l'objet de l'enquête, on peut se demander à bon droit comment cette personne pourra s'y prendre pour faire un constat d'irrégularité. Et, s'il advenait qu'elle y arrive, on ne se retrouvera pas plus avancés qu'au point de départ, puisque le Ministre doit dès lors désigner un autre corps policier pour poursuivre l'enquête, ce qui ne fera que perdurer celle-ci.

Mais surtout, il y a fort à parier que les constats d'irrégularité seront très peu nombreux. Et on peut à juste titre craindre que la mise en place de ce

Bureau civil de surveillance ne serve en bout de ligne qu'à donner caution aux enquêtes qui continueront d'être menées par des policiers.

5.5 Ni sanctions, ni transparence

Le PL 46 ne prévoit aucune sanction dans les cas de non-collaboration des policiers témoins alors que la Protectrice du citoyen et l'Ombudsman de l'Ontario en faisaient un des éléments essentiels à introduire dans un tel processus d'enquête.

Aussi, aucune disposition du PL 46 ne prévoit l'obligation de divulguer publiquement les résultats de l'enquête et les motifs qui ont mené à sa conclusion de poursuivre ou non les policiers impliqués.

5.6 Une indemnisation des frais de représentation juridique insuffisamment balisée

S'il est un élément du PL 46 que nous avons reçu positivement, et c'est bien le seul, quoiqu'avec certaines réserves, il se trouve à l'article qui modifie l'article 125 la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*. En effet, le coroner 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 doit préciser 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).

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

Conclusion

Nous demandons le retrait du PL 46 que nous jugeons au final plus dangereux que le statu quo actuel et c'est peu dire, compte tenu des attentes que nous avons concernant l'adoption d'un nouveau mécanisme qui mettrait fin à ce statu quo.

Nous continuerons de réclamer une loi spécifique édictant des règles strictes sur la manière de mener les enquêtes lorsqu'un policier est impliqué dans la mort d'une personne ou lui cause des blessures. Ce mécanisme d'enquête civil doit être totalement indépendant des corps policiers. La loi doit imposer des sanctions aux policiers témoins qui refusent de collaborer à ces enquêtes. Elle doit aussi imposer en tout temps la divulgation des résultats de l'enquête et des motifs détaillés de la décision de ne pas entreprendre de poursuites criminelles. Le mécanisme doit être sous la responsabilité du ministère de la Justice.

Le Gouvernement fait fausse route avec ce projet de loi qui aura pour effet en bout de ligne de maintenir le sentiment d'impunité des forces policières ainsi que la perception qu'en a la population et de renforcer la perte de confiance envers les policiers alors que ceux-ci sont investis de pouvoirs extraordinaires dans notre société : celui de tuer.

ANNEXE

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 :

11. 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);
12. Qu'il établisse un texte législatif spécifique à ce processus d'enquête énonçant des règles uniformes de fonctionnement;
 13. 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;
 14. Que ce processus d'enquête soit placé sous la responsabilité du ministère de la Justice;
 15. Que ce processus soit à tous égards indépendant des corps policiers;
 16. 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;
 17. 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;
 18. 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;
 19. 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;
 20. 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 Fillion, coordonnatrice

Conseil québécois des gais et lesbiennes (CQGL), Steeve Foster, président

Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ), Marie-Ève 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 du Québec (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 Republik, 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

[liste à jour en date du 11 mars 2012]